

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Ella Mikkola – Mikko Nurmisto – Veli-Pekka Saarnivaara

**Korkeakoulujen, tutkimuslaitosten
ja elinkeinoelämän yhteistyö
– miten erilainen oikeusasema vaikuttaa?**

Maaliskuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 34/2017

KUVAILULEHTI

| | | | |
|---|---|------------------|--------------------|
| Julkaisija ja julkaisuaika | Valtioneuvoston kanslia, 9.3.2017 | | |
| Tekijät | Ella Mikkola, Mikko Nurmisto, Veli-Pekka Saarnivaara | | |
| Julkaisun nimi | Korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän yhteistyö – miten erilainen oikeusasema vaikuttaa? | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2017 | | |
| Asiasanat | Innovaatio, innovaatiopolitiikka, yritykset, korkeakoulut, tutkimuslaitokset, yhteistyö | | |
| Julkaisun osat/muut tuotetut versiot | 15/2016; Mitä innovaatioekosysteemit ovat ja miten niitä voi kehittää? Policy Brief | | |
| Julkaisuaika | Maaliskuu, 2017 | Sivuja 96 | Kieli Suomi |

Tiivistelmä

Korkeakoulujen itsenäisyyttä on vahvistettu viime vuosina antamalla niille itsenäisen oikeushenkilön asema. Suurin osa tutkimuslaitoksista sen sijaan on edelleen ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia tilivirastoja. Selvityksessä on tarkasteltu oikeusaseman vaikutuksia tutkimuksen ja elinkeinoelämän väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä etsitty keinoja, joilla tätä yhteistyötä ja vuorovaikutusta voitaisiin parantaa.

Selvityksessä on havaittu, että erot toimijoiden oikeusasemissa eivät ole keskinäisen yhteistyön varsinainen este, vaikka itsenäinen oikeusasema voikin osin helpottaa myös yhteistyön järjestämistä. Johtuen tutkimuslaitosten toisistaan poikkeavista rooleista ja viranomaistehtävistä tutkimuslaitosten mahdollista oikeusaseman muutosta tulisi harkita tutkimuslaitoskohtaisesti.

Myöskään lainsäädännöstä muuten ei löydy merkittäviä yhteistyön esteitä. Yhteistyön esteet näyttävät olevan pääasiassa asenteissa ja toimintatavoissa. Yhteistyötä voidaan lisätä erilaisilla kannusteilla. Kannusteita tarvitaan asenteiden muuttamiseksi yhteistyömyönteisemmiksi. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten rahoitusmalleihin ja ohjaukseen tulisi sisällyttää kannusteita ja mittareita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja osana sitä elinkeinoelämävaikutuksille.

Tutkimustoimijoiden immateriaalioikeus- ja sopimusoikeus tulisi kasvattaa. Myös toimijoiden yhteistyössä laatimat, erilaisiin tilanteisiin räätälöitävissä olevat sopimusrungot voisivat helpottaa ja nopeuttaa yhteistyön solmimista.

Liite 1 Suomen korkeakoulut ja tutkimuslaitokset

Liite 2 Tutkimuslaitosten julkisen vallan käytön siirtämiseen liittyvistä reunaehdoista

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

| | | | |
|---|--|--------------------|---------------------|
| Utgivare & utgivningsdatum | Statsrådets kansli, 9.3.2017 | | |
| Författare | Ella Mikkola, Mikko Nurmisto, Veli-Pekka Saarnivaara | | |
| Publikationens namn | Samarbete mellan högskolor, forskningsinstitut och näringsliv – hur inverkar den avvikande rättsställningen? | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 34/2017 | | |
| Nyckelord | Innovation, innovationspolitik, företag, högskolor, forskningsinstitut, samarbete | | |
| Publikationens delar/andra producerade versioner | 15/2016; Vad är innovationsekosystem och hur kan de utvecklas? Policy Brief | | |
| Utgivningsdatum | Mars, 2017 | Sidantal 96 | Språk Finska |

Sammandrag

Högskolornas självständighet har förstärkts under de senaste åren genom att ge dem ställningen av självständiga juridiska personer. Största delen av forskningsinstituten är däremot fortsättningsvis räkenskapsverk som hör till ministeriernas förvaltningsområden. I utredningen undersöktes rättsställningens inverkan på samarbete och växelverkan mellan forskning och näringsliv samt utreddes metoder genom vilka samarbetet och växelverkan kunde förbättras.

I utredningen observerades det att skillnaderna i de olika aktörernas rättsställning inte var ett egentligt hinder för inbördes samarbete, även om en självständig rättsställning i viss utsträckning också kan göra det enklare att ordna samarbetet. På grund av forskningsinstitutens sinsemellan avvikande roller och myndighetsuppgifter borde en eventuell förändring av forskningsinstitutens rättsställning avgöras från fall till fall.

Det finns inte heller i lagstiftningen överlag några betydande hinder för samarbete. Hindren för samarbete verkar främst ligga i attityder och arbetssätt. Samarbetet kan ökas genom olika incitament. Incitament behövs för att göra attityderna mera samarbetsinrättade. I finansieringsmodellerna och styrningen av universitet, yrkeshögskolor och forskningsinstitut borde det ingå incitament och mätare för den samhälleliga påverkan och därigenom på inverkan på näringslivet.

Forskningsaktörernas kunskaper om immaterialrätt och avtal borde ökas. Avtalsstommar som utarbetas av aktörerna gemensamt och som kunde skräddarsys för olika situationer kunde underlätta och snabba upp samarbetet.

Bilaga 1 Högskolor och forskningsinstitut i Finland

Bilaga 2 Randvillkor för överföringen av forskningsinstitutens offentliga makt

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

| | | | |
|--|--|-----------------|-------------------------|
| Publisher and release date | Prime Minister's Office, 9.3.2017 | | |
| Authors | Ella Mikkola, Mikko Nurmisto, Veli-Pekka Saarnivaara | | |
| Title of publication | Cooperation between higher education institutions, research institutes and the business sector: the impacts of differences in legal status | | |
| Name of series and number of publication | Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 34/2017 | | |
| Keywords | Innovation, innovation policy, enterprises, higher education institutions, research institutes, cooperation | | |
| Other parts of publication/ other produced versions | 15/2016; What are ecosystems and how can they be developed? Policy Brief | | |
| Release date | March, 2017 | Pages 96 | Language Finnish |

Abstract

In recent years, the independence of higher education institutions has been strengthened by giving them the status of a legal person. Research institutes, on the other hand, continue to be accounting offices under government ministries. The report examines what impacts the legal status has on cooperation between research and the business sector and how cooperation could be enhanced.

The report authors found that different legal statuses per se do not hinder cooperation, although legal independence can make it easier to organise cooperation in some areas. Since research institutes tend to have different types of roles and statutory tasks, any changes to their legal statuses should be considered on a case-by-case basis.

There are no significant legislative obstacles to cooperation: the obstacles that were identified are mostly related to attitudes and established practices. Cooperation could be promoted with various incentives that are needed to foster more cooperative attitudes. The funding and steering models of universities, universities of applied sciences and research institutes should be reviewed to include incentives and indicators of societal impact and economic impact.

IPR and contract expertise among research actors should be enhanced. Customisable contract templates drawn up collectively by research actors could facilitate and speed up contract negotiations.

Appendix 1 Finnish higher education institutions and research institutes

Appendix 2 Provisions related to the transfer of research institutes' governmental authority

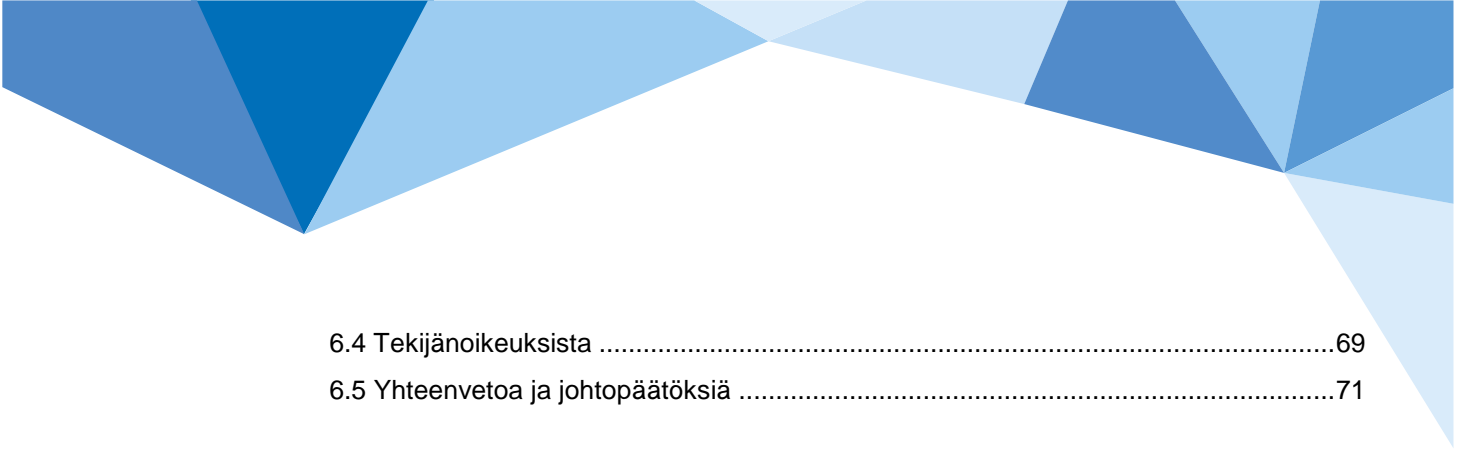
This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| Esipuhe | 7 |
| 1. Johdanto ja johtopäätökset | 8 |
| 1.1 Selvityksen tausta ja toteutus | 8 |
| 1.2 Toimintasuosituksia | 9 |
| 2. Viitekehys ja lähestymistapa | 11 |
| 2.1 Sektorit: Korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yritykset..... | 11 |
| 2.2 Innovaatiot, osaaminen, vaikuttavuus ja yhteistyö | 11 |
| 2.3 Tämän selvityksen lähestymistapa | 13 |
| 3. Sektoreiden välisestä yhteistyöstä | 14 |
| 3.1 Yhteistyön muodot ja tavoitteet | 14 |
| 3.2 Aiemmin havaittuja yhteistyön esteitä ja hidasteita | 16 |
| 4. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusasemasta | 18 |
| 4.1 Oikeushenkilöydestä..... | 18 |
| 4.2 Miksi korkeakoulujen oikeusasemien muutokset tehtiin? | 23 |
| 4.3 Miksi VTT yhtiöitettiin? | 26 |
| 4.4 Oikeusaseman muutosten vaikutuksista | 28 |
| 4.5 Tutkimuslaitosten oikeusaseman mahdollisesta muuttamisesta | 37 |
| 4.6 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä | 43 |
| 5. Asenteet, toimintatavat ja kannusteet | 44 |
| 5.1. Johtuvatko yhteistyön esteet lainsäädännöstä vai asenteista tai toimintatavoista? | 44 |
| 5.2 Asenteet | 45 |
| 5.3 Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten rahoitus ja ohjaus | 51 |
| 5.4 Toimintatavat ja käytännöt | 62 |
| 5.5 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä | 64 |
| 6. Yhteistyöstä sopiminen ja immateriaalioikeudet..... | 64 |
| 6.1 Yhteistyöstä ja tutkimustuloksista sopiminen | 64 |
| 6.2 Immateriaalioikeuksista yleensä | 65 |
| 6.3 Korkeakoulueksintölaista | 65 |



| | |
|---|-----------|
| 6.4 Tekijänoikeuksista | 69 |
| 6.5 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä | 71 |
| LIITE 1: Suomen korkeakoulut ja tutkimuslaitokset..... | 72 |
| LIITE 2: Tutkimuslaitosten julkisen vallan käytön siirtämiseen liittyvistä reunaehdoista | 74 |
| Lähteitä ja kirjallisuutta | 86 |

ESIPUHE

Hallituksen pyrkimyksenä on luoda uutta kasvua ja työllisyyttä muun muassa vahvistamalla elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä sekä muodostamalla vahvoja alueellisia ja alakohtaisia osaamiskeskittymiä. Tavoitteena on muun muassa kehittää kansainvälisesti kilpailukykyinen toimintaympäristö osaamispohjaiselle yrittäjyydelle ja liiketoiminnalle.

Ministeriöt ovat määritelleet korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen vision vuoteen 2020 seuraavasti: *Suomessa on vahvoja alakohtaisia ja alueellisia korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten osaamispohjaisia keskittymiä, jotka tunnustetaan kansainvälisestikin. Aidot osaamisen keskittymät syntyvät asteittain yhteisille kampusalueille tai kansallisina verkostoina ilmiöpohjaisesti. Osaamisen keskittymiä vahvistetaan organisaatioiden omista lähtökohdista niin, että ne tukevat alakohtaista ja/tai alueen työelämä- ja elinkeinorakenteen uudistumista. Aloitteita tuetaan valtioneuvoston yhtenäisillä tutkimus-, innovaatio- ja korkeakoulutuspolitiikoilla ja yhteensopivilla ohjaustoimilla, kuten yhteistyöhön kannustavilla rahoitusratkaisuilla. Järjestelmän vaikuttavuus kasvaa ja toiminta tehostuu, kun organisaatioiden profiloitumista edistetään yhteistyön ja työnjaon kautta toisiaan täydentäviksi.*

Hankkeessa oli tarkoitus luoda tilannekuva elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön edellytyksistä nykyisessä toimintaympäristössä. Hanke toteutettiin kolmen osakokonaisuuden kautta, joissa tuli ottaa huomioon muun muassa seuraavat näkökulmat:

- 1) Millä tavoin korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten erilainen oikeushenkilöasema vaikuttaa niiden keskinäiseen yhteistyöhön sekä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa?
- 2) Miten edistetään julkisin toimin kansainvälisten osaamiskeskittymien vahvistamista?
- 3) Mitkä tekijät ja käytännöt luovat edellytyksiä osaamiskeskittymissä syntyvän osaamisen monialaiselle hyödyntämiselle ja kaupallistamiselle? Millä tavoin keskittymien tuloksellisuutta tulisi mitata?

Ensimmäisessä osakokonaisuudessa tarkasteltiin korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusaseman vaikutusta sektoreiden väliseen yhteistyöhön. Yliopistot on muutettu valtion tilivirastoista oikeushenkilöiksi. Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä. Yksi motiivi korkeakoulusektoreiden uudistuksissa oli helpottaa korkeakoulujen yhteistyötä muiden, erityisesti yksityisen sektorin toimijoiden kanssa oikeushenkilöiden myötä lisääntyvällä taloudellisella ja hallinnollisella autonomialla. Samansuuntaisia ajatuksia on selvitysmies Osmo Soininvaaran raportissa sosiaali- ja terveysministeriölle (2017:5), vaikka hän päätyy ehdottamaan muita ratkaisuja STM:n hallinnonalan tutkimuslaitosten toiminnan tehostamiseen. Yhtenä keskeisenä kysymyksenä selvityksessä oli, ovatko mahdolliset vaikutukset tapojen ja tottumusten väkensäntösten aiheuttamia.

Selvitys valaisee yhteistyön nykytilaa, kehittämispotentiaalia ja haasteita haastattelujen perusteella. Selvitystyö tuo eväitä keskusteluun korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän yhteistyön syventämisen jatkotoimista. Yhteistyön hyötyjä on tarpeen tuoda esiin kaikkien osapuolten näkökulmista ja kannusteita yhteistyön syventämiseen on tarpeen luoda kaikille osapuolille.

Eeva Kaunismaa
Ohjausryhmän jäsen, opetus- ja kulttuuriministeriö

1. JOHDANTO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

1.1 Selvityksen tausta ja toteutus

Tämä selvitys on osa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tilaamaa hanketta "Miten elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä sekä niiden toimintaedellytyksiä parannetaan?".

Hanke on jaettu kolmeen kokonaisuuteen, joista tämä erikseen julkaistava selvitys edustaa ensimmäistä osaa, joka käsittelee korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusaseman vaikutusta sektoreiden väliseen yhteistyöhön.¹ Sektoreiden välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä.

Yliopistojen oikeusasemaa on muutettu vuonna 2010 voimaan tulleella uudella yliopistolalla. Yhtenä päämääränä uudistuksessa oli helpottaa yliopistojen mahdollisuutta tehdä yhteistyötä esimerkiksi elinkeinoelämän kanssa. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut selvittää mm., miten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten erilaiset oikeusasemat vaikuttavat niiden keskinäiseen ja yritysten kanssa tekemään yhteistyöhön.

Selvityksemme tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten korkeakoulujen oikeusaseman uudistus on vaikuttanut organisaatioiden väliseen yhteistyöhön?
- Mitä esteitä tai hidasteita sektoreiden välisessä yhteistyössä on havaittu?
- Mitä mahdollisia vaikutuksia toimijoiden erilaisilla oikeusasemilla ja niihin liittyvillä säännöksillä on tekijänoikeuksiin ja teollisoikeuksiin liittyviin käytäntöihin (oikeuksien tunnistaminen, suojaaminen ja hyödyntäminen)? (Alun perin selvityksessä oli tarkoitus tutkia tarkemmin tarvetta muuttaa korkeakoululeksintölakia. Selvitystyön laatimisen aikana lain muuttamisen valmistelu kuitenkin päätettiin aloittaa virkamiestyönä.)
- Johtuvatko yhteistyön mahdolliset esteet toimintaa ohjaavista säännöksistä vai organisaatioiden omista käytännöistä ja toimintakulttuureista (vai esimerkiksi tulohajautuksen menettelyistä)?
- Minkälaiset säädösmuutokset tai korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten toimintatapoihin liittyvät uudistukset auttaisivat kehittämään yhteistyötä?
- Minkälaisia lainsäädännöllisiä ja muita reunaehdotuksia liittyy tutkimuslaitosten julkisen vallan käytön siirtämiseen julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle toimijalle? Tässä yhteydessä keskiössä on perustuslain 124 §.

Selvitykseen tehtiin parisenkymmentä haastattelua. Haastateltavat olivat pääasiassa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten hallinnon edustajia sekä järjestöjen edustajia.

¹ Osakokonaisuudet 2 ja 3 on julkaistu raportissa *Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina*.

1.2 Toimintasuosituksia

1. Oikeusasema ja lainsäädäntö

Erilaista oikeusasemaa ei koeta yhteistyön esteeksi. Yhteistyön esteet näyttävät löytyvän asenteista ja toimintatavoista, ei niinkään osapuolten oikeusasemasta tai lainsäädännöstä muutoin.

Kuitenkin itsenäisen oikeusaseman saaneet toimijat vaikuttavat olevan tyytyväisiä muutokseen. Osa näkee, että itsenäisestä oikeushenkilöasemasta voisi olla hyötyä myös tällä hetkellä tilivirastoasemassa toimiville tutkimuslaitoksille muun muassa joustavuuden ja dynaamisuuden lisääntymisen kautta. Toisaalta ainakaan kaikissa tutkimuslaitoksissa tällaista muutoksen tarvetta ei nähdä.

Muutoinkaan lainsäädäntö ei noussut yhteistyön merkittäväksi esteeksi tai hidasteeksi. Useampi haastateltava kuitenkin näki, että asenteet ja varovaisuus – ja kenties poliittiset päämäärätkin – johtavat siihen, että sinänsä sallivia lakeja tulkitaan liian usein toimintaa rajoittavasti.

Oikeusasemaan ja lainsäädäntöön liittyviä toimintasuosituksia:

- Tutkimuslaitosten hallintomallin muodon suhteen ei näytä olevan kaikille sopivaa yhtä ratkaisua. Jos muutosta halutaan, hallintomalli kannattaa harkita tutkimuslaitoskohtaisesti.
- Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten sekä niitä ohjaavien tahojen tulisi etsiä lainsäädännöstä esteiden sijaan mahdollisuuksia.

2. Asenteet, rahoitusmalli ja ohjaus

Koettiin, että asenteet ovat merkittävä yhteistyön este. Asenteisiin puolestaan etenkin yliopistoissa vaikuttaa erityisesti rahoitusmalli. Rahoitusmalli ohjaa urasuunnitteluun, jossa julkaisujen merkitys korostuu. Koettiin, että rahoitusmalli ei palkitse yhteistyöstä eikä tutkimustulosten kaupallistamisesta.

Yhteistyön kannusteita voidaan toki luoda myös muilla tavoin. Esimerkiksi korkeakoulujen strategioissa yhteistyötä on alettu nostaa esille. Toiminnan resursointia kuitenkin haittaa se, että yliopistoja ohjaavan rahoitusmallin ei koettu antavan resursseja tällaisen strategian käytännön toteuttamiseen.

Kun yhteistyöhön ei ole kannusteita, myös yhteistyötulosten hyödyntämisrakenteet, -käytännöt, -menetelmät ja -prosessit, samoin kuin niihin liittyvä osaaminen, jäävät aliresursoiduiksi.

Yhteistyöllä voidaan tehostaa tutkimusta ja synnyttää uusia osaamisyhdistelmiä, ja kaikenlainen yhteistyö toimii myös hyvänä väylänä tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteuttamiseksi. Siksi yhteistyöhön sektoreiden välillä tulee kannustaa myös TKI-painotteista yritys-yhteistyötä laajemmin.

Työntekijöiden liikkuvuus sektoreiden välillä koettiin yhteistyötä merkittävästi edistäväksi asiaksi. Toimivien toimintamallien luominen kuitenkin edellyttää yhteistyötahtoa ja yhteistyömyönteistä asennetta.

Ministeriöiden ohjaus erityisesti tutkimuslaitosten kohdalla vaihtelee suuresti. Joissakin tapauksissa ohjaus toimii hyvin, joissakin tapauksissa on haasteita. Monet haasteista syntyvät jännitteistä viranomaistehtävien ja liiketoiminnan harjoittamisen välillä.

Asenteisiin, rahoitusmalliin ja ohjaukseen liittyviä toimentasuosituksia:

- Sisällytetään yliopistojen rahoitusmallin olemassa olevaan julkaisukoriin yhteistyön kannusteita siten, että yliopistot voisivat saada resurssinsa paitsi julkaisujen myös vaihtoehtoisesti esimerkiksi yritys yhteistyön, hyödynnettyjen patenttien ja syntyneiden yritysten perusteella. Joillakin alueilla on vaikea löytää kvantitatiivisia mittareita. On kuitenkin parempi käyttää oikeaan suuntaan ohjaavia kvalitatiivisia (arvioivia) mittareita kuin jättää asiaa kokonaan mittaamatta. Tästä syystä voisi harkita myös jonkinlaisen arviointimenettelyn käyttöönottoa. Tässä voisi edetä askelittain ja kokeilevasti.
- Pohditaan esitettyjä yhteiskunnallisten vaikuttavuuden kannusteiden lisäämistä rahoitusmalliin ja/tai ohjaukseen myös ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten osalta.
- Ohjaavat ministeriöt ensin kartoittavat soveltamiaan toimintatapoja ja sen jälkeen pyrkivät yhtenäistämään toimintatapojaan sen mukaan, mikä toimintatapa on yhteistyön edellytysten kannalta toimivin.
- Tutkimuslaitoskohtaisesti voidaan tarkastella myös sitä, olisiko tietyn tutkimuslaitoksen kohdalla viranomaistoiminnat syytä erottaa omaksi yksiköksi, mikäli jännitteet viranomaistoiminnan ja liiketoiminnan välillä näyttäytyvät liian suurina.

3. Yhteistyöstä sopiminen ja immateriaalioikeudet

Sopimus- ja immateriaalioikeusasiat koettiin usein hankaliksi. Ennen kaikkea tässä suhteessa kaivataan selkeyttä. Haastatteluiden perusteella ei voida vetää yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, pitäisikö ja millä tavalla korkeakoulueksintölakia mahdollisesti muuttaa. Tätä koskeva prosessi on kuitenkin joka tapauksessa käynnissä, eikä tässä oteta siihen kantaa.

Useampi haastateltava kuitenkin totesi, että sopimuksia saadaan aikaan ja immateriaalioikeuksistakin pystytään tuolloin sopimaan, jos on vaadittavaa osaamista.

Yhteiset mallisopimus pohjat voisivat helpottaa ja nopeuttaa yhteistyöstä sopimista. Samalla ne voisivat toimia konkreettisenä askeleena sopimusosaamisen parantamiseksi. Yleistä hyväksyttävyyttä sopimus pohjille voitaisiin saada siten, että mallisopimus pohjien laatimisprosessiin osallistuisivat tutkimusta tekevien tahojen lisäksi rahoittajat ja elinkeinoelämä.

Sopimuksiin ja immateriaalioikeuksiin liittyviä toimentasuosituksia:

- Kasvatetaan sopimus- ja immateriaalioikeusosaamista ja varmistetaan, että osaavat resurssit ovat sektori yhteistyötä tekevien saatavilla.
- Harkitaan yhteisten mallisopimus pohjien laatimista. Pohjien tulisi olla riittävän helpokäyttöiset ja samalla sillä tavoin joustavat, että ne mahdollistavat tapauskohtaisen räätälöinnin ("one size does not fit all").

2. VIITEKEHYS JA LÄHESTYMISTAPA

2.1 Sektorit: Korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yritykset

Suomessa toimii 14 yliopistoa sekä puolustushallinnon alaisena toimiva Maanpuolustuskorkeakoulu (ks. Liite 1). Yliopistolakiuudistuksen myötä Aalto-yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto ovat säätiöitä ja muut ovat julkisoikeudellisia laitoksia.

Ammattikorkeakouluja Suomessa on yhteensä 26, joista 24 toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena. Lisäksi sisäministeriön alaisuudessa toimii Poliisiammattikorkeakoulu sekä Ahvenanmaalla toimiva Högskolan på Åland. (Ks. Liite1)

Tässä selvityksessä korkeakoulu-sanalla viitataan yhdessä sekä yliopistoihin että ammattikorkeakouluihin.

Suomen korkeakoulujärjestelmä perustuu duaalimalliin, jonka mukaan yliopistoissa harjoitetaan tieteellistä tutkimusta ja annetaan siihen perustuvaa opetusta kun taas ammattikorkeakoulut tarjoavat työelämän tarpeita ja alueellisia tarpeita vastaavaa koulutusta.

Osa korkeakouluista on käynnistänyt viime aikoina yhteistyöprojekteja, jotka pyrkivät osaamisen laaja-alaisempaan hyödyntämiseen. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta mainittakoon Tampere3-hanke, jossa Tampereen teknillisen yliopiston, Tampereen yliopiston ja Tampereen ammattikorkeakoulun on ollut tarkoitus muodostaa yhdessä uusi korkeakouluyhteisö 1.1.2018 alkaen. Lapin yliopisto ja Lapin ammattikorkeakoulu ovat puolestaan muodostaneet Lapin korkeakoulukonserniksi nimetyn strategisen yhteenliittymän. Yhteistoiminnan kehittämiseen on pyritty myös yhteiskampuksilla, jollainen on esimerkiksi Lappeenrannan teknillisellä yliopistolla ja Saimaan ammattikorkeakoululla.

Valtion tutkimuslaitoksia on 12 (ks. Liite 1). Tutkimuslaitokset ovat Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:tä ja Työterveyslaitosta lukuun ottamatta valtiontalouteen kuuluvia tilivirastoja. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy on valtion kokonaan omistama voittoa tuottamaton osakeyhtiö. Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.

Yrityksiä Suomessa oli vuonna 2014 yhteensä 363 587, joista suuryrityksiä (vähintään 250 henkilöä) 583, keskiuuria yrityksiä (50–249 hlöä) 2 554 ja pienyrityksiä (alle 50 hlöä) 360 450, joista mikroyrityksiä (alle 10 hlöä) 344 471. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa tehtävä yhteistyö on ollut perinteisesti vahvaa varsinkin suurten yritysten joukossa, mutta yhteistyön edistäminen on tärkeää myös pienten ja keskiuurten yritysten kannalta.²

2.2 Innovaatiot, osaaminen, vaikuttavuus ja yhteistyö

Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyön vahvistaminen innovaatioiden kaupallistamiseksi on nostettu Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa *Ratkaisujen Suomi* yhdeksi kärkihankkeeksi.

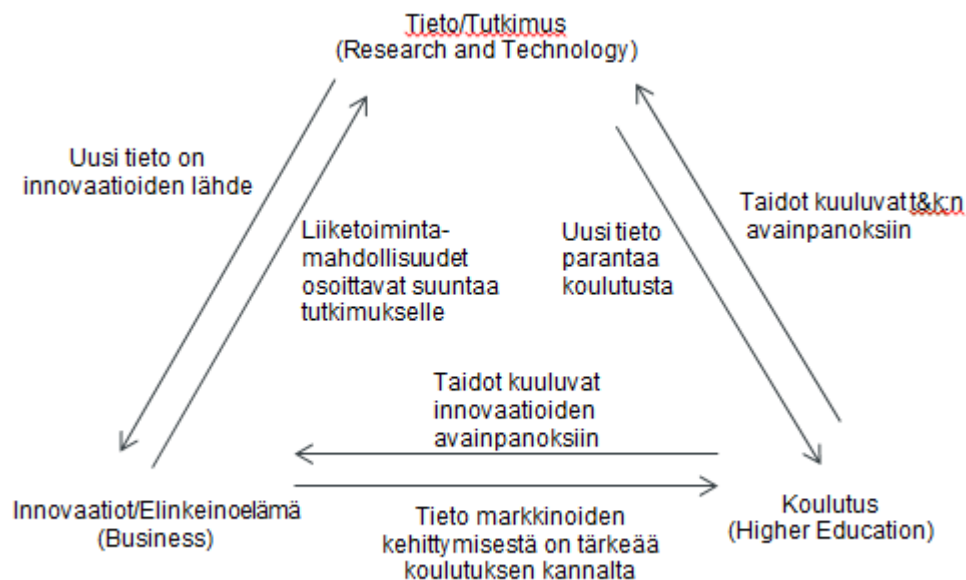
² Tilastokeskuksen Innovaatiotoiminta 2014 -tutkimuksen mukaan reilut puolet, 55 prosenttia, tutkitun kohdejoukon yrityksistä ovat harjoittaneet innovaatiotoimintaa. Kohteena olivat vähintään kymmenen henkilöä työllistävät yritykset teollisuudessa sekä eräillä palvelualoilla. Tutkimus kattoi ajanjakson 2012–2014.

Sektorien (korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja elinkeinoelämä) välisen yhteistyön tiivistämisellä halutaan luoda uutta kasvua ja työllisyyttä. Myös tämän selvityksen lähtökohtaisena oletuksena on, että yhteistyö sektorien välillä eli elinkeinoelämän kyky hyödyntää julkista tutkimusta nopeuttaa tuotekehitystoimintaa, yritysten kasvua ja uudistumista³ ja yhteistyötä tulisi siksi helpottaa ja lisätä.

Muun muassa osaamista painottavissa EU:n strategioissa on korostettu koulutuksen, tutkimuksen ja elinkeinoelämän välisen osaamiskolmion (knowledge triangle) vahvistamista.⁴ EU:n innovaatiopolitiikka on osin myös suomalaisen korkeakoulujärjestelmän uudistuksen taustalla.⁵

EU-komission tiedoksiannon KOM/2011/0567 (Tukea kasvuun ja työllisyydelle – Euroopan korkeakoulujärjestelmien nykyaikaistamissuunnitelma) mukaan

"[k]orkea-asteen koulutuksen kansainvälistä vetovoimaa ja sen myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja kasvuun voidaan lisätä tiivistämällä ja tehostamalla koulutuksen, tutkimuksen ja elinkeinoelämän – niin kutsutun osaamiskolmion eri sivujen – välisiä yhteyksiä. Viime aikojen kehitys kohti avointa innovointiympäristöä on johtanut osaamisvaihdon lisääntymiseen ja uusiin yhteistyömuotoihin oppilaitosten, tutkimusorganisaatioiden ja yritysten välillä. Korkeakouluilla on kuitenkin edelleen heikot valmiudet integroida tutkimustulokset ja innovatiiviset toimintatavat koulutustarjontaan ja hyödyntää markkinointikelpoisten tuotteiden ja palvelujen potentiaali".



Kuva 1. Osaamiskolmio (ks. esim. EIT: Catalysing Innovation in the Knowledge Triangle, s. 8).

³ Hjelt et al. (2006), tiivistelmä.

⁴ London School of Economicsin laatimassa raportissa *Study on University-Business Cooperation in the US* (2013) puututtiin muun muassa "Euroopan paradoksiin", jonka mukaan vahvasta perustutkimuksesta huolimatta tulosten kaupalliseen käyttöön soveltamisessa on vielä paljon parantamisen varaa. Raportissa esitettiin tutkimustulosten perusteella suosituksia eurooppalaisille korkeakouluille, EU:lle, hallituksille ja elinkeinoelämälle. Raportin mukaan suositukset ovat pitkälle yhdenmukaisia edellä mainitussa komission tiedoksiannossa KOM/2011/0567 esitettyjen suositusten kanssa.

⁵ Näiden välinen suhde ei kuitenkaan ole aivan suoraviivainen, toteaa Johanna Moisio väitöskirjassaan *Understanding the Significance of EU Higher Education Policy Cooperation in Finnish Higher Education Policy* (2014).

Kaupallistaminen tapahtuu käytännössä suurimmalta osin yrityksissä. Yritykset voivat olla uusia (startup-) yrityksiä tai jo olemassa olevia yrityksiä. Nämä yritykset siis luovat uusia tuotteita ja palveluita. Tästä seuraa kasvua ja kilpailukyvyn kohentumista.

Tämän selvityksen aiheen näkökulmasta tätä uusien tuotteiden ja palveluiden luomisprosessia voidaan tukea muun muassa purkamalla sektorien välisen yhteistyön (mahdollisia lainsäädännöllisiä) esteitä ja tukemalla/kannustamalla yhteistyötä edistäviä käytäntöjä (sekä kaikissa osaamiskolmion kärjissä että niiden välisissä suhteissa).

Yhteistyön lainsäädäntöön liittyvinä esteinä tai hidasteina on joskus mainittu muun muassa immateriaalioikeuksiin tai henkilöstön liikkuvuuteen liittyvät kysymykset.⁶ Immateriaalioikeuksiin liittyen hallituksen jo mainitun kärkihankkeen toimenpiteisiin kuuluvat lisäksi korkeakoulukeksintölain muutostarpeen arviointi ja tarvittaessa lain ajanmukaistaminen. Aikaisempien selvitysten perusteella esteet tai hidasteet, jos niitä varsinaisesti ylipäättään on, johtuisivat suurimmilta osin organisaatioiden käytännöistä.⁷

2.3 Tämän selvityksen lähestymistapa

Tässä selvityksessä keskitytään seuraaviin teemoihin:

- Miksi korkeakoulujen oikeusaseman muutos tehtiin
- Miten korkeakoulujen oikeusaseman muutos on vaikuttanut sektorien väliseen yhteistyöhön
- Millaisia lainsäädännöllisiä ja mahdollisia muita reunaehtoja liittyy tutkimuslaitosten julkisen vallan käytön siirtämiseen julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle toimijalle
- Minkälaisia yhteistyön muotoja sektoreiden välillä tavoitellaan
- Mitä esteitä ja hidasteita sektorien välisessä yhteistyössä on havaittu
- Millä tavalla immateriaalioikeudet ja sopimukset vaikuttavat yhteistyöhön

Selvityksessä tarkastellaan ensinnäkin aikaisempien selvitysten ja muun kirjallisen aineiston perusteella esiin tulleita yhteistyön esteitä ja hidasteita. Lähemmin selvityksessä keskitytään haastattelujen perusteella esiin nouseviin näkökulmiin.

Selvityksen aihepiiri on laaja, ja yhteistyön muotoja ja yhteistyöhön vaikuttavia tekijöitä on paljon. Tämän vuoksi selvityksessä ei ole syvennytty perusteellisesti mihinkään yksittäiseen seikkaan. Tiettyjä teemoja on kuitenkin pyritty nostamaan esille siten, että niistä voidaan esittää myös konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

⁶ Ks. esim. Pelkonen & Nieminen (2015).

⁷ Ks. esim. Pelkonen & Nieminen (2015) ja Tutkimus- ja innovaationeuvosto (2014). Toisaalta voidaan huomata, että Sivistystyönantajien toukokuussa 2016 julkaiseman selvityksen *Yhdessä kohti tulevaa – selvitys korkeakoulujen ja muun työelämän yhteistyöstä* mukaan suomalaisten korkeakoulujen ja yritysten välinen yhteistyö on tiivistä ja mutkatonta.

3. SEKTOREIDEN VÄLISESTÄ YHTEISTYÖSTÄ

3.1 Yhteistyön muodot ja tavoitteet

EU:n raportissa *The State of European University-Business Cooperation* vuodelta 2011 luetellaan yliopisto-yritys-yhteistyön kahdeksan muotoa:

- 1) T&K-yhteistyö
- 2) Tutkijoiden liikkuvuus
- 3) Opiskelijoiden liikkuvuus
- 4) T&K-tulosten kaupallistaminen
- 5) Opetussuunnitelman kehittäminen ja toteuttaminen
- 6) Elinikäinen oppiminen
- 7) Yrittäjyys
- 8) Hallinto

Raportin mukaan näiden yhteistyömuotojen välillä on selkeä yhteys: tutkijan osallistuessa yhteen yhteistyön muotoon on todennäköistä, että hän ottaa osaa myös muihin yhteistyön muotoihin.

Eniten on panostettu suoria hyötyjä tuottaviin yhteistyön muotoihin kuten T&K-yhteistyöhön ja T&K:n tulosten kaupallistamiseen. Merkittävää yhteistyötä tehdään myös esimerkiksi opetuksen piirissä.⁸

Suomen Akatemian *Tieteen tila 2016* -katsauksessa todetaan, että tutkimuksen vaikuttavuus tapahtuu erilaisia reittejä pitkin ja voi syntyä "osaavien ihmisten kautta, yhdessä tekemisen ja vuorovaikutuksen kautta tai tutkimustulosten kautta".⁹

Tämän selvityksen lähtökohtainen painopiste on julkisessa tutkimuksessa (yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja valtion tutkimuslaitoksissa tehtävässä tutkimuksessa) ja sen roolissa sektoreiden (tässä selvityksessä korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja elinkeinoelämä) välisessä yhteistyössä.

Oletuksena on, että yhteistyö sektorien välillä eli elinkeinoelämän kyky hyödyntää julkista tutkimusta nopeuttaa tuotekehitystoimintaa, yritysten kasvua ja uudistumista.¹⁰ Yhteistyöhön liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä tärkeämmiksi innovaatioekosysteemien merkityksen kasvun myötä.

Vuonna 2013 valmistuneen Suomen maaraportin *The State of University-Business Cooperation in Finland*, joka perustui vuonna 2011 korkeakoulujen johdolle ja opettajille/tutkijoille lähetettyyn kyselyyn, mukaan yhteistyö on Suomessa keskimääräistä laajempaa T&K-yhteistyössä, opiskelijoiden liikkuvuudessa, elinikäisessä oppimisessa, yrittäjyydessä, ope-

⁸ Vihervaara (2015). s. 20–21 on luetellut niitä motiiveja, joiden vuoksi yritykset hakeutuvat yliopiston kanssa opetus-yhteistyöhön.

⁹ Suomen Akatemia (2016), s. 6.

¹⁰ Hjelt et al. (2006), tiivistelmä.

tussuunnitelman kehittämisessä ja toteuttamisessa sekä tutkijoiden liikkuvuudessa. Ainoastaan hallinnon osalta yhteistyö oli keskimääräistä vähäisempää.

Sivistystyönantajien toukokuussa 2016 julkaiseman selvityksen *Yhdessä kohti tulevaa, Selvitys korkeakoulujen ja muun työelämän yhteistyöstä* mukaan suomalaisten korkeakoulujen ja yritysten välinen yhteistyö on tiivistä ja mutkatonta. Selvitys viittasi Maailman talousfoorumin (WEF) vuosittaiseen globaaliin kilpailukyvyyn indeksiin, jonka mukaan yritysten ja korkeakoulujen välisessä yhteistyössä Suomi sijoittuu aivan kärkeen (indeksi mittaa yritysjohton ja asiantuntijoiden mielipiteitä). Samaan tulokseen päädytään Unescon vuoden 2015 raportissa tutkimuksen tekemisen edellytyksistä ja trendeistä. Kuitenkin selvityksessä huomautetaan, että yhteistyötä tarkemmin katsovissa tilastoissa (korkeakoulut tiedon lähteenä yrityksille, yritysrahoituksen osuus korkeakoulujen TKI-rahoituksesta, korkeakoulujen ja yritysten yhteisjulkaisut, tutkimusjulkaisut yritysten patenttihakemuksissa) Suomi on useimmiten hyvää keskikastia.

EU:n tilastojen mukaan (EC/RIO Statistics Key indicators) Suomi sijoittui yritysrahoituksen osuudessa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten T&K-rahoituksessa vuosituhannen alussa ykkössijoille. Sen jälkeen osan tästä rahoituksesta on korvannut SHOK-ohjelmat, joissa yhteistyö oli vähintään yhtä tiivistä, mutta rahavirtoja yrityksistä tutkimusorganisaatioihin oli niukasti. Aivan viime vuosina yhteistyön määrä on laskenut ja laskee edelleen SHOK-ohjelmien päättymisen ja Tekesin rahoitusleikkausten vuoksi, koska noin puolet tiivistä yhteistyöstä Suomessa on tapahtunut Tekesin kannusteiden vaikutuksesta. Global Innovation Index GII 2016 (Cornel University, INSEAD, WIPO) sijoittaa Suomen ykköseksi innovaatioyhteistyössä yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välillä. Se käyttää mittarina haastatteluvastauksia samoin kuin WEF. EU:n innovaatiotutkimuksessa (CIS) Suomi sijoittuu ykköseksi ja OECD:n vertailussa (OECD STIS Scoreboard 2015) kakkoseksi, mittarina molemmissa on niiden innovatiivisten yritysten osuus, jotka tekevät tutkimusyhteistyötä tutkimusorganisaatioiden kanssa.

Vaikka korkeakoulujen ja työelämän välisen yhteistyön määrä olisikin hyvällä tasolla, ei tämä vielä suoraan todista yhteistyön tuloksista:

- *"Yhteistyössä saattaa olla, että odotukset ovat isoja. Se saattaa kuitenkin olla pienemmissä puroissa ja pienemmillä tavoilla, miten se yhteistyö toteutuu. Ei siitä aina nouse joku johtotähti."* (järjestö)
- *"Meillä on hyvät lähtökohdat kehittää yhteistyötä. Oli se yhteistyö minkä tapaista tahansa, on oltava toimivat yhteydet. Mitä siitä kehkeytyy, on toinen asia."* (järjestö)

Korkeakoulujen ja yritysten välistä yhteistyötä on tarkasteltu yrittäjyyden tukemisen näkökulmasta selvityksissä *Yrittäjyyden ja yrittäjämäisen asenteen tukeminen suomalaisissa korkeakouluissa* (OKM 2015:17) ja *Yrittäjyyden tukemisen hyvät käytänteet korkeakouluissa 2016* (OKM 2016:14). Selvitysten mukaan yrittäjyyden tukemisen merkitys on tunnistettu korkeakouluissa, vaikka korkeakoulut ovatkin toimenpiteiden toimeenpanossa eri vaiheissa. Kyselyn perusteella ammattikorkeakoulut ovat toimenpiteissä yliopistoja edellä¹¹. Usein yrittäjyyden edistämisen esteenä todetaan olevan asenneilmapiiri ja toimintakulttuuri, jotka eivät kannusta yrittäjyyteen tai yrittäjämäiseen toimintatapaan.¹²

Yhteistyön määrästä ei tämänkään selvitysten haastatteluiden perusteella ole yhtä totuutta.

¹¹ Tätä käsitystä tilastot eivät oikein tue. Se ei näy uusien kasvuyritysten perustamisessa. Siinä vahvimpia ovat olleet VTT ja Aalto.

¹² Viljamaa & Moisio (2015), s. 31–32.

- *"Yleinen luulo yhteistyön puutteellisuudesta ei vastaa todellisuutta (omien selvitysteni mukaan). Yhteistyötä on luultua enemmän ja se sujuu usein kitkatta, mutta luonnollisesti sitä voidaan kehittää (allekirjoittaneella on omalta ja lähialoilta lukuisia onnistuneen yhteistyön esimerkkejä). [...] Luulen, että myytti yhteistyökyvyttömyydestä on aika paljon sellaisten generoima, jotka eivät itse ole tutkineet koskaan mitään. Joka-päiväistä yhteistyötä on hyvin paljon."* (asiantuntija)

Yhteistyötä sektoreiden välillä siis kyllä on, mutta parannettavaakin tässä löydetään.

Sektoritutkimuslaitosten välillä yhteistyötä edistämään on perustettu erilaisia organisaatioita ja yhteenliittymiä. Näitä ovat muun muassa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten sopimus pohjaisen yhteistyön syventämisen monivuotinen kehittämisprosessi KOTUMO, jossa edustettuina ovat eri ministeriöt sekä tutkimuslaitokset, yliopistot ja ammattikorkeakoulut omien yhdistystensä UNIFIn, Arenen ja TUNEn kautta. Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymään SOTERKOon kuuluu kymmenen tutkimuslaitosta. Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä ja tutkimusverkosto Lynetiin kuuluu seitsemän julkista tutkimusorganisaatiota.

3.2 Aiemmin havaittuja yhteistyön esteitä ja hidasteita

Korkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyöhön liittyen EU:n raportissa *The State of European University-Business Cooperation* (2011) esitettiin muun muassa seuraavia havaintoja:

- Yliopisto-yritys-yhteistyö on erittäin monimutkainen ekosysteemi.
- Tutkijoiden (academics) mielestä yliopisto-yritys-yhteistyö on hyödyllistä opiskelijoille ja yrityksille. He itse eivät koe saavansa siitä hyötyjä.
- Mitä enemmän yhteistyöstä koetaan olevan hyötyä, sitä enemmän yhteistyötä tehdään.
- Suurimmat yhteistyötä edistävät tekijät korkeakouluille ja tutkijoille liittyvät näiden suhteisiin yritysten kanssa. Molemminpuolinen luottamus, sitoutuminen ja jaetut tavoitteet koetaan olennaisina edistävinä tekijöinä.
- Suurin osa tutkijoista kokee rahoituksen ja byrokratian suurimpana yhteistyön esteenä. Korkeakoulujen edustajat näkivät suurimpana esteenä rahoituksen puutteen.
- Yksistään rahoituksen olemassa olo ei ole riittävä kannuste yhteistyölle. Merkittävimpinä tekijöinä ovat luottamus, sitoutuminen ja yhteiset tavoitteet. Motivaatiotekijöitä olisi lisättävä ja yhteistyön hyötyjä näytettävä.
- Esteet eivät kuitenkaan ole samoja kaikkialla EU:ssa. Suomi kuului raportin mukaan yhteistyömyönteisiin maihin esteiden ja edistävien tekijöiden kannalta.

Suomen maaraaportin *The State of University-Business Cooperation in Finland* mukaan suurimmat yhteistyön esteet, jotka olivat myös muuhun EU:hun nähden keskimääräistä merkittävämpiä, olivat yliopistojen ja yritysten toisistaan poikkeavat aikahorisontit, pk-yritysten rajallinen kapasiteetti työharjoitteluihin tai projekteihin sekä yritysten tietoisuuden puute yliopistojen tutkimustoiminnasta ja tarjonnasta.

Antti Pelkosen ja Mika Niemisen vuoden 2015 selvityksessä *Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyö ja yhteistyön esteet* hyödynnettiin aihetta käsittelevää aikaisempaa kyselytietoa. Muutoin selvitys toteutettiin laadullisena haastattelututkimuksena.

Selvityksessä hyödynnetyt kyselyt olivat:

- Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2014 tekemä kysely korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten nykytilasta ja kehittämistarpeista.¹³
- Suomen yliopistot UNIFI ry:n, Ammattikoulujen rehtorien neuvosto Arene ry:n ja Tutkimuslaitosten johtajien neuvoston (TUNE) syksyllä 2014 tekemä kysely ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja tutkimuslaitosten välisestä sopimuspohjaisesta yhteistyöstä.¹⁴

OKM:n kyselyssä kilpailu tutkimusrahoituksesta osoittautui merkittävimmäksi yhteistyötä estäväksi tekijäksi. Seuraavaksi merkittävin este liittyi toisten toimijoiden toiminnan huonoon tuntemiseen ja eri toimijoita kohtaan koettuun epäluuloon. Muista tekijöistä mikään ei noussut kovinkaan merkittäväksi.

Tutkimuslaitoksista 2/14 ja yliopistoista 1/12 mainitsi erilaisen juridisen aseman yhteistyötä estäväksi tekijäksi.

UNIFIn, Arenen ja Tunen kysely oli kohdistettu sopimuspohjaiseen yhteistyöhön. Kyselyssä yliopistojen vastaukset koskivat yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa, ammattikorkeakoulujen vastaukset yhteistyötä yliopistojen kanssa ja tutkimuslaitosten vastaukset korkeakoulu yhteistyötä. Kyselyn mukaan yliopistojen asenteet ja ennakoluulot ammattikorkeakouluja kohtaan oli ammattikorkeakoulujen puolella selkein este yhteistyölle yliopistojen kanssa. Myös erilaiset toimintakulttuurit ja lainsäädännön erilaisuus estävät yhteistyötä jonkin verran. Ammattikorkeakouluista 4/22 mainitsi lainsäädännön erilaisuuden esteenä yhteistyössä yliopistojen kanssa, 2/22 mainitsi erilaiset työehtosopimukset ja palkkausjärjestelmät ja 2/22 ALV-käytäntöjen erilaisuuden.

Myös yliopistojen vastauksissa esiin nousivat lainsäädännölliset esteet. Vastausten mukaan lainsäädännölliset tekijät (4/13 vastausta) ovat esteenä tai yhteistyötä hankaloittavana tekijänä tutkinto-opetuksessa sekä yhteisten tukipalvelujen järjestämisessä (mm. kielipalvelut, IT-palvelut, henkilöstö-, talous- ja opintohallinto).

Tutkimuslaitoksista 5/11 vastasi, että esteitä ei oikeastaan ole ja että yhteistyö on valtaosin sujuvaa. Selvityksen mukaan kyselyssä esteinä mainittiin erilaiset orientaatiot (yliopistotutkimuksen liiallinen akateemisuus tutkimuslaitosten näkökulmasta), rahoituksen puute ja kilpailu siitä, IPR-kysymykset sekä jaettuihin virkoihin liittyvät hankaluudet (lisätyö, sopimusvaikeudet).

Lainsäädännöllisiin esteisiin liittyen eräänä kehittämissuhteeksi selvityksessä annetaan tutkijoiden liikkuvuutta tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä hankaloittavien työsuhteisiin liittyvien tekijöiden poistaminen koskien muun muassa lomaoikeuksien siirtymistä henkilön mukana, kun hän siirtyy organisaatioiden välillä.

Myös muissa selvityksissä on huomautettu, että yhteistyökulttuurin syntymistä edistää henkilöstön liikkuvuus sektoreiden välillä. Liikkuvuutta taas hidastavat mm. erilaisten meriittien tunnustamisen puute, eläkesäännösten erilaisuus, ennakoluulot, erot palkkauksessa, kan-

¹³ Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014): *Kysely korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön nykytilasta ja kehittämistarpeista*.

¹⁴ Kyselyyn saadut vastaukset ammattikorkeakoulujen osalta löytyvät osoitteesta <https://elomake.helsinki.fi/raportti/ammattikorkeakoulut>, yliopistojen osalta osoitteesta <https://elomake.helsinki.fi/raportti/yliopistot>, ja tutkimuslaitosten osalta osoitteesta <https://elomake.helsinki.fi/raportti/tutkimuslaitokset2>.

nustejärjestelmissä ja lomaetuksissa¹⁵. Työsuhteisiin liittyvät kysymykset liittyvät siten osin myös organisaatioiden erilaiseen oikeusasemaan.

Alkuvuodesta 2016 julkaistu iTUTKA-hankkeen loppuraportti¹⁶ jäsentää yliopiston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden haasteita ja esittää kokeiluhankkeita niiden ratkaisemiseksi. Raportin mukaan yliopisto-yritysyhteistyön päähaasteet liittyvät tarjonnan ja kysynnän kohtaamiseen (yliopistot eivät tunnista tutkimuksen sovelluspotentiaalia eivätkä kykene tarjoamaan osaamista yrityksille, yritykset taas eivät osaa esittää omia tarpeitaan selvästi yliopistoille). Yhteistyöhön liittyy myös rahoituksellisia haasteita.

Edellä mainituissa selvityksissä esitettyjen yhteistyön esteitä koskevien hajanaisten mainintojen perusteella tämän selvityksen lainsäädännöllisiä ja toimintatapoihin liittyviä esteitä koskeva kysymyksenasettelu on aiheellinen.

Tämän selvityksen luvussa 4 tarkastellaan tarkemmin muun muassa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusasemaan liittyvän sääntelyn vaikutuksia yhteistyöhön.

Asenteisiin, toimintatapoihin ja kannusteisiin liittyviä ongelmia käsitellään tämän selvityksen luvussa 5. Tämä kysymys liittyy osin myös rahoitusmallin ohjaavaan vaikutukseen.

Myös korkeakoulueksintölain vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista keskusteltiin haastateltavien kanssa erikseen, ja niitä käsitellään luvussa 6.

4. KORKEAKOULUJEN JA TUTKIMUSLAITOSTEN OIKEUSASEMASTA

4.1 Oikeushenkilöydestä

Oikeussubjekti

Oikeussubjektit jakautuvat luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Oikeushenkilöllä on nimi, erillisvarallisuus ja sitä edustamaan oikeutettu pysyvä toimielin. Oikeushenkilö syntyy henkilöyhteenliittymänä (korporaatio) tai määrätarkoitukseen sijoitettuna omaisuusmassana (säätio), kun oikeusjärjestys tunnustaa sille oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn.¹⁷

Oikeushenkilöiden lajit voidaan jakaa neljään ryhmään: yksityisoikeudelliset yhteisöt, julkisoikeudelliset yhteisöt, yksityisoikeudelliset säätiot ja julkisoikeudelliset säätiot. Oikeusjärjestyksen perusteella voi kuitenkin olla myös oikeushenkilöitä, joita ei voida sisällyttää edellä mainittuihin ryhmiin.¹⁸ Myös julkisoikeudellisia yliopistoja voidaan pitää uutena, yksityiskohtaisen sääntelyn nojalla luotuna oikeushenkilömuotona. Sama pätee osakeyhtiömuotoisiin ammattikorkeakouluihin.

¹⁵ Suomen Akatemia (2005); *Tutkijanuran tilannekuva* 2016.

¹⁶ Hautamäki et al. (2016).

¹⁷ Halila (2008), s. 17–18.

¹⁸ Ibid, s. 18.

Oikeussubjekteihin liittyy oikeuskelpoisuus ja oikeustoimikelpoisuus sekä siviilioikeudellinen vastuunalaisuus.

Oikeushenkilön oikeuskelpoisuus tarkoittaa sitä, että se voi saada nimiinsä oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Sen hankkima omaisuus kuuluu sille itselleen ja sillä on oma vastuu velvoitteiden täyttämisestä.¹⁹ Oikeustoimikelpoisuus tarkoittaa oikeushenkilön oikeudellista toimintakykyä, joka voi toteutua oikeushenkilön edustajien välityksellä. Siten se voi antaa ja ottaa vastaan tahdonilmaisuja. Oikeudelliseen toimintakykyyn liittyy samalla oikeushenkilön siviilioikeudellinen vastuu, jonka mukaan oikeushenkilöt ovat vastuussa edustajiensa tekemistä sopimuksista. Oikeushenkilöt voivat myös joutua vahingonkorvausvelvollisiksi edustajiensa toiminnasta.²⁰

Yliopistot ja tutkimuslaitokset tilivirastoina

Ennen vuoden 2010 yliopistojen oikeusaseman muutosta yliopistot luettiin valtion talousarvioletalouteen kuuluviksi opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoiksi.²¹ Suurin osa valtion tutkimuslaitoksista on edelleen tällaisia eri ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia tilivirastoja.

Tilivirastot ovat osa valtio-oikeushenkilöä. Ne voivat tehdä sitoumuksia niille lailla annetun toimivallan puitteissa, ja niillä voidaan siten nähdä olevan niin sanottu rajoitettu oikeussubjektius.²² Viime kädessä valtio oikeushenkilönä vastaa tiliviraston taloudellisista sitoumuksista ja velvoitteista. Tämä tarkoittaa samalla muun muassa sitä, että tilivirasto ei voi mennä konkurssiin.

Viranomaisen oikeushenkilöys ei ole selvärajaista. Tämä käy ilmi esimerkiksi Mäenpään käyttämistä sanavalinnoista:

"Julkisyhteisö muodostaa yhtenäisen oikeushenkilön. Viranomaista ei siten *yleensä* pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä. *Periaatteessa* viranomainen ei voi omissa nimissään tehdä oikeustoimia eikä myöskään olla itsenäisesti oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina." [kursiivi lisätty]²³

Mäenpää huomauttaakin, että muun muassa julkishallinnon monimutkaistumisen ja eriytymisen seurauksena viranomaisen asema usein rinnastuu sekä muodollisesta että tosiasiallisesti itsenäisen oikeussubjektin asemaan ainakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. Käytännössä viranomaiset usein toimivatkin itsenäisesti erilaisten oikeussuhteiden osapuolina.²⁴

Taloudellisesta näkökulmasta tilivirastojen on noudatettava budjettilainsäädännön vaatimuksia, mikä rajoittaa niiden rahankäytön vapautta.²⁵ Esimerkiksi teknologiansiirtotoiminnoista

¹⁹ Ibid, s. 25.

²⁰ Ibid, s. 30.

²¹ Helsingin yliopistosta on esitetty eri kantoja, mutta voidaan katsoa, että sekään ei ole ennen yliopistolain uudistusta ollut varsinainen itsenäinen oikeushenkilö.

²² ks. esim. Keravuori-Rusanen (2008), s. 272.

²³ Mäenpää (2003), s. 74.

²⁴ Ibid, s. 75.

²⁵ Nettobudjetoinnin mukaan talousarvioon voidaan ottaa tietyistä valtion talousarviosta annetussa laissa nimetyistä tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat. (Laki valtion talousarviosta 423/1988, 3 a § 1 mom.) Lain 7 § 3 momentissa säädetään siirtomäärärahasta, jonka käyttö on rajoitettu pääsääntöisesti yhteen tai kahteen vuoteen varainhoitovuoden jälkeen. Tilivirastoina yliopistot olivat siten nettobudjetoituja, että ne saivat ottaa välittömästi käyttöön maksullisesta toiminnasta saadut tulot. Yliopistot saivat nettouttaa viiteen miljoonaan euroon saakka talousarviolaissa mainittujen yliopistoyhtiöiden tuotot. Nämäkin tuotot olivat yliopistojen käytössä siirtomäärärahoina niiden voimassaoloajan. Tuottoa ei siis voitu säästää. (Jääskinen & Rantanen 2007, s. 50) Tiliviraston tulot on kohdistettava samalle vuodelle, jolloin syntyy sitä vastaava meno. Tämän johdosta laskutus käytännössä painot-

tilivirastoyliopistojen saamat voitot palautuivat valtiolle eikä niitä voitu sijoittaa takaisin teknologiansiirto- tai tutkimustoimintoihin.²⁶

Tilivirastona yliopistot eivät voineet vapaasti hankkia osakkeita, sijoittaa yrityksiin tai rahastoida tuottoja, vaan tähän tarvittiin tapauskohtainen erikoislupa opetusministeriöltä. Eräs luvan kriteereistä oli, että sijoituskohteena olevan yrityksen on oltava kannattava kahden vuoden sisällä.²⁷

Tilivirastojen tulee noudattaa myös valtion maksuperustelakia (150/1992), jonka perusteella muista kuin julkisoikeudellisista suoritteista on perittävä maksu liiketaloudellisin perustein. Yliopistojen kohdalla tämän muun muassa katsottiin esimerkiksi jäykistävän neuvotteluja innovaatioiden potentiaalisten hyödyntäjien kanssa, yliopisto ei esimerkiksi olisi voinut luopua keksinnöistä korvauksetta vaikka se olisi edellytys keksintöjen hyödyntämisen varmistamiselle.²⁸

Yliopistot julkisoikeudellisina laitoksina

Tilivirastoina toimineille yliopistoille pyrittiin antamaan lisää autonomiaa muun muassa yliopistolakiin ja valtion talousarviosta annettuun lakiin tehdyin muutoksin. Yliopistoista tehtiin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Suurin osa yliopistoista sai itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen aseman.

Itsenäisen oikeushenkilöaseman antamisella yliopistoille tavoiteltiin entistä suurempaa autonomiaa.²⁹ Jääskinen ja Rantanen katsoivat selvityksessään, että julkisoikeudellisen oikeushenkilön aseman vahvuuksiin kuuluisi taloudellisen autonomian lisäksi tietty läheisyys valtiooon osana julkista sektoria. Taloudellinen itsenäisyys antaa toiminnallista joustavuutta ja luo taloudellisia kannustimia. Esimerkiksi oma tase mahdollistaa ylijäämien joustavan käytön. Heikkoutena selvitysmiehet pitivät oikeushenkilömuodon harvinaisuutta ja yhtenäisen mallin puuttumista.³⁰

Jääskinen ja Rantanen käsittelivät selvityksessään myös vahvuuksia ja heikkouksia sekä mahdollisuuksia ja uhkia, joita yliopiston asema julkisoikeudellisena laitoksena loisi. Mahdollisuuksina esitettiin muun muassa helpottuva kansainvälinen yhteistoiminta sekä yliopistojen mahdollisuus oman henkilöstöpolitiikan luomiseen. Uhkina selvitysmiehet näkivät erityisesti sitä epäselvyyttä, joka yliopistojen pääomalle ja riskinkantokyvyille uudesta mallista aiheutuisi. Uhkakuvana esitettiin esimerkiksi ylivelkaantuminen markkinoilla yliopistoon liitetyn oletetun valtionavun vuoksi. Selvitysmiehet näkivätkin, että valtiovallalla tulisi olla oikeus rajoittaa yliopistojen ottamien taloudellisten riskien suuruutta.³¹

Yliopistot säätiöinä

Lakimuutoksen myötä Aalto-yliopistosta ja Tampereen teknillisestä yliopistosta tehtiin yksityisoikeudellisia säätiöitä.

tuu loppuvuodelle. Yliopistojen muutos tilivirastoista julkisoikeudellisiksi laitoksiksi mahdollisti taloudellisen autonomian.

²⁶ Etla (2009), s. 88.

²⁷ Ibid, s. 88.

²⁸ Ibid, s. 89.

²⁹ Sana autonomia perustuu kreikan kielen sanoihin *autos* (itse) ja *nomos* (laki) ja tarkoittaa näin omalakisista. Autonomia-sanan rinnalla käytetään usein itsehallinto-sanaa. Näistä autonomia-sana voidaan kuitenkin nähdä sisällöltään laajempänä. Pekkola et al. (2014), s. 83.

³⁰ Jääskinen & Rantanen (2007), s. 82–84.

³¹ Ibid, s. 84.

Yllä mainittu yliopistolain 5 § ei koske säätiöyliopistoja, joiden itsenäisen oikeushenkilön asema on seurausta säätiölain alaisesta oikeusasemasta. Säätiöyliopistoihinkin sovelletaan yliopistolain muita kuin erityisesti julkisoikeudellisia yliopistoja koskevia säännöksiä sekä Helsingin yliopistoa ja Åbo Akademiaa koskevia erityissäännöksiä. Tässä yliopistolaki on erityislain ja säätiölaki erityislain asemassa.³²

Säätiö tarkoittaa määrättyyn hyödylliseen tarkoitukseen luovutettua varallisuusmassaa, jota hallinnoidaan säätiön toimesta. Säätiöllä ei ole jäseniä eikä omistajia. Säätiölain (487/2015) 2 §:n 3 momentin mukaan "säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä". Säätiölain 7 §:n mukaan säätiö voi harjoittaa vain toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Liiketoiminta voidaan myös yhtiöittää, ellei tätä ole säännöissä rajoitettu.

OPM:n työryhmän ja elinkeinoelämän taustaryhmän mukaan säätiömalli oli paras vaihtoehto lahjoitusvarojen keräämisen kannalta. Selvityksen mukaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö tai osakeyhtiö ei sovellu uskottavaan ulkopuoliseen varainhankintaan. Samalla säätiölaki ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö muodostavat säätiölle laajan autonomian takaavan vakiintuneen juridisen kehikon.³³

Johtamisen näkökulmasta säätiöyliopisto eroaa julkisoikeudellisesta yliopistosta muun muassa siinä, että säätiöyliopiston hallitus on seitsenjäsenisenä julkisoikeudellisen yliopiston hallitusta pienempi toimielin. Lisäksi säätiöyliopiston hallitus voidaan asettaa kokonaan yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä, joiden on tarkoitus edustaa monipuolisesti säätiöyliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden sekä yhteiskunta- ja elinkeinoelämän kotimaista ja kansainvälistä korkeimman tason asiantuntemusta. Säätiöyliopiston hallituksen asettaa yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin, säätiöyliopistossa ei ole yliopistokollegiota kuten julkisoikeudellisessa yliopistossa.³⁴ Miettinen ym. huomauttavat, että säätiöyliopiston hallitus ja rehtori ovat riippumattomampia yliopistoyhteisön kontrollista kuin julkisoikeudellisessa yliopistossa.³⁵

Ammattikorkeakoulut ja VTT osakeyhtiöinä

Suomessa korkeakoulujen koulutus- ja tutkimustoimintaan liittyy aina julkisoikeudellisia piirteitä siten, ettei yksityisoikeudellisella organisaatiomuodolla voitaisi välttää tarvetta noudattaa tähän liittyvää sääntelyä. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista pohdineet selvitysmiehet eivät siksi pitäneet realistisena sitä ajatusta, että yliopisto voisi samastua oikeudellisesti osakeyhtiöön tai säätiöön.³⁶

Aalto-yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston säätiöittämissä lisäksi myös ammattikorkeakouluista kuitenkin tehtiin vuonna 2015 voimaan tulleella uudella ammattikorkeakoululailla osakeyhtiömuotoisia samalla kun ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistettiin yhdeksi oikeushenkilöksi.

³² Miettinen et al. (2009), s. 96.

³³ OKM 2007:16, s. 41–42.

³⁴ Ibid. s. 112.

³⁵ Ibid. s. 326.

³⁶ Selvitysmiehet sen sijaan näkivät, että yksityisoikeudelliset ratkaisuvaihtoehdot voivat olla tarkoituksenmukaisia yliopiston ylläpitämisen osalta, vaikka ei itse ylläpidettävän toiminnan oikeudellisena muotona. (Jääskinen & Rantanen 2007, s. 76) Toisaalta tarkastellessaan ylläpitäjämallia, selvitysmallit näkivät sen heikkoutena mm. osakeyhtiöön liittyvää omistajavaltaa ja omistajaintressejä sekä uhkana etääntymistä valtiosta, mikä voi vaikuttaa valtion intressiin rahoittajana.

Aiemmin ammattikorkeakoulujen hallinto perustui ylläpitäjämalliin, jossa varsinainen toiminta ja ylläpito oli eriytetty toisistaan – hallinto jakautui sisäiseen hallintoon ja ylläpitäjähallintoon. Ylläpitäjän (kunta, kuntayhtymä, säätiö tai osakeyhtiö) oikeus ylläpitää ammattikorkeakoulua perustui toimilupaan. Ylläpitäjä oli ammattikorkeakoulun omistaja.³⁷

Perustuslain 123 §:ssä säädetään yliopistojen itsehallinnosta. Myös tämän voi nähdä estävän yliopistojen järjestämisen osakeyhtiömuotoon, jossa yliopistolla olisi yliopiston ulkopuolisia omistajia. Itse itsensä omistava säätiö sen sijaan on tästä näkökulmasta mahdollinen oikeushenkilömuoto. Toinen mahdollisuus olisi käyttää yksityisoikeudellisia oikeushenkilömuotoja yliopistojen ylläpitäjinä samaan tapaan kuin ammattikorkeakoulujen ylläpitäjämallissa aikaisemmin.

Osakeyhtiölaki on yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin osakeyhtiöihin, ellei jossain laissa säädetä toisin. Ensisijaisesti siten sovelletaan erikoisosakeyhtiötä koskevaa erityislakia. Myös yhtiön yhtiöjärjestyksessä voi olla yhtiötä erikoisosakeyhtiön suuntaan muuttavia määräyksiä.³⁸ Modernin osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena yleisesti pidetään osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n ilmaisemaa voiton tuottamista osakkeenomistajille. Yhtiöjärjestyksen perusteella tarkoitus voi olla tosin muukin.³⁹

Ammattikorkeakoululaissa säädetään ammattikorkeakouluyhtiöistä osakeyhtiölakia täydentäen. Esimerkiksi ammattikorkeakoululain 5 §:n mukaan "[a]mmattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajille osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajille tai muulle toimintaa osallistuvalla". Ammattikorkeakoululailla osakeyhtiömuotoa on siten räätälöity ammattikorkeakoulujen tehtäviin sopivaksi.⁴⁰

Ennen uudistusta suurin osa ammattikorkeakoulujen ylläpitäjistä oli jo ollut osakeyhtiöitä. Tästä syystä osakeyhtiömuoto oli helppo valinta.⁴¹

Osakeyhtiömuotoa on muutoinkin käytetty Suomessa myös julkisina pidettävien tehtävien organisoimisen muotona, esimerkkeinä Yleisradio Oy ja Itella Oy.

Teknologian tutkimuslaitos VTT:stä tuli valtion kokonaan omistama non-for-profit-osakeyhtiö vuoden 2015 alusta. VTT:stä annetun lain (761/2014) 2 §:n mukaan sen "tehtävänä on riippumattomana ja puolueettomana tutkimuslaitoksena edistää tutkimuksen ja teknologian laaja-alaista hyödyntämistä sekä kaupallistamista elinkeinoelämässä ja yhteiskunnassa".

VTT:n yhtiöittämisestä tehdyn selvityksen mukaan oli "täysin selvää, että VTT:tä ei voi sijoittaa markkinaperusteisten valtionyhtiöiden kategoriaan – on tunnistettava sen erityisasema".⁴²

³⁷ Jääskinen & Rantanen (2007), s. 84.

³⁸ Linna (2016), s. 54.

³⁹ Ibid, s. 61–62.

⁴⁰ Jukka Linna on väitöskirjassaan todennut, että ammattikorkeakoululaissa "osakeyhtiötä modifioitiin vahvalla kädellä, jotta se sopisi julkiseen opetustehtävään. Muokkaaminen oli niin perusteellista, että tuli aiheelliseksi kysyä, onko syntyvä oikeushenkilö enää osakeyhtiö." (Linna 2016, s.3) Linnan mukaan tämä merkitsee oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden vähenemistä, sillä tavallisia osakeyhtiöitä koskeva tuomioistuinten ratkaisukäytäntö ei sovellu sellaisenaan ammattikorkeakouluosakeyhtiöön. (Linna 2016, s. 216–217.)

⁴¹ Jukka Linna kuitenkin huomauttaa, että osakeyhtiö ei olisi ollut ainoa eikä edes paras vaihtoehto ammattikorkeakoulujen oikeusasemalle. (Linna 2016, s. 214) Linnan mukaan osuuskunta olisi monessa mielessä ollut osakeyhtiötä parempi muoto korkeakoulun perustaksi. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan käsitelty hallituksen esityksessä tai valmisteluaineistossa. (Linna 2016, s. 223.)

⁴² Saarnivaara (2013), s. 37.

VTT:stä annetun lain 3 §:n mukaan yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen. Liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvasta tutkimuksesta saatu voitto käytetään yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Kirjanpidossa eriytetään strateginen ja liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimus. Lain 4 §:n mukaan (työ- ja elinkeino-)ministeriö myöntää rahoitusta yhtiön muuhun kuin liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvaan tutkimukseen. Säännöksillä on ollut tarkoitus huolehtia siitä, että VTT:llä on EU:n tki-puitelainsäädännössä määritelty tutkimusorganisaation erityisasema, mikä mahdollistaa julkisen rahoituksen tutkimusorganisaatiolle ilman että sitä katsottaisiin valtiontueksi.⁴³

VTT:n omistusta koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen sovelletaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007). Toimintaan sovelletaan osakeyhtiölakia.

Kilpailuoikeudellisesti sekä yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin että VTT:hen sovelletaan julkisia yhtiöitä ja julkisia hankintoja koskevia säädöksiä. Niitä koskevissa lainsäädännöissä korostetaan niiden voittoa tavoittelematon luonne ja niiden perustehtävien luonne yleistä etua edistävinä palveluina.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja VTT:n oikeusasemien muutosten taustalla olevia syitä.

4.2 Miksi korkeakoulujen oikeusasemien muutokset tehtiin?

Yleistä

Uuden yliopistolain keskeisin sisältö on tiivistetty kuuteen kohtaan:⁴⁴

- 1) Yliopistot ovat nyt tilivirastojen sijasta joko julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöiden ohjaamia yliopistoja.⁴⁵
- 2) Yliopistoista tuli itsenäisiä oikeushenkilöitä, jolloin ne voivat muun muassa tehdä sopimuksia, saada nimiinsä oikeuksia sekä omistaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä harjoittaa niiden tehtävien toteuttamista tukevaa liiketoimintaa.
- 3) Yliopistoissa valtaa käyttävät kolme toimielintä: hallitus, rehtori ja yliopistokollegio, joista yliopistokollegio on uusi toimielin. 40 prosenttia [julkisoikeudellisen yliopiston] hallituksen jäsenistä tulee olla yliopiston ulkopuolisia henkilöitä.
- 4) Henkilökunnan palvelusuhde muutettiin valtion virkasuhteista työsuhteiksi.
- 5) Laissa painotetaan akateemista vapautta.
- 6) Yliopistot saavat perusrahoituksensa edelleen valtion budjetista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan yliopistoista muodostettiin itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotta ne pystyisivät paremmin⁴⁶:

- reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin;

⁴³ Ibid, s. 38–40

⁴⁴ Kaukonen & Välimaa (2010), s. 18–19.

⁴⁵ Kirjassa esitetyistä poiketen yliopistot ovat itsessään säätiöitä, eivät vain säätiöiden ohjauksessa. Tämä on todettu muun muassa säädöstekstissä, jossa puhutaan säätiöyliopistoista (ks. Yliopistolaki 1 §) sekä myöhemmistä hallituksen esityksistä, joissa asia on suoraan lausuttu julki (esim. HE 27/2012 vp, s. 3).

⁴⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö: Yliopistolaitoksen uudistaminen.

- monipuolistamaan rahoituspohjaansa;
- kilpailemaan kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta;
- tekemään yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa;
- kohdentamaan resursseja huippututkimukseen ja strategiaan painoaloihinsa;
- vahvistamaan tutkimus- ja opetustoimintansa laatua ja vaikuttavuutta; sekä
- vahvistamaan rooliaan innovaatiojärjestelmässä.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa tavoitteena oli luoda lainsäädännölliset puitteet ja toiminnalliset edellytykset ammattikorkeakoululle, joka on kansainvälisesti arvostettu, itsenäinen ja vastuullinen osaajien kouluttaja, alueellisen kilpailukyvyn rakentaja, työelämän uudistaja ja innovaatioiden kehittäjä. Uudistuksen toisessa vaiheessa ammattikorkeakouluista tehtiin itsenäisiä oikeushenkilöitä.⁴⁷

Yliopistolain uudistus

Yliopistoille annettiin itsenäisen oikeushenkilön asema julkisoikeudellisina laitoksina tai säätiöinä uuden yliopistolain (558/2009) myötä. Yliopistolain 5 §:n mukaan julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ne voivat tehdä sitoumuksia, saada nimiinsä oikeuksia sekä omistaa irtainta ja kiinteää omaisuutta. Yliopistot voivat myös harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee niiden saman lain 2 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamista. Yliopistolain 2 §:ssä yliopistojen tehtävät määritellään seuraavasti:

"Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta."

Yliopistojen niin sanottu kolmas tehtävä toimia tehtäviään hoitaessaan vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa oli lisätty lakiin vuonna 2005 voimaan tulleella lailla. Lisäyksellä haluttiin tuoda aikaisempaa selkeämmin ilmi teknologian siirtotoiminnan merkitys korkeakoulujen päätehtävien (tutkimus ja opetus) edistämisessä.⁴⁸

Jo pitkään ennen uutta yliopistolakia oli kiinnitetty huomiota siihen, että yliopistojen asema valtion tilivirastona ei pystynyt vastaamaan yliopistojen uusiin haasteisiin. Autonomian vahvistamista olivat ajaneet yliopistot itse.

Vaikka yliopistot olivat voineet mennä yhtiöiden osakkaiksi, tähän vaadittiin aina eduskunnan päätös, mikä on kankea ja hidas menettelytapa. Tilivirastona yliopistojen kyky omistaa ja perustaa osakeyhtiöitä oli rajallista. Myös mahdollisuudet patenttien ja muiden tuloa tuottavien oikeuksien hyödyntämiseen oli rajoitetut. Patentin myynnistä saatua tuloa pidettiin valtion tulona, ei yliopiston tulona, mikä rajoitti yliopiston intressiä tutkimustulosten kaupallisen hyödyntämisen edistämiseen.

Opetusministeriön asettamat selvitysmiehet Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen tarkastelivat vuonna 2007 valmistuneessa selvityksessään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen ase-

⁴⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö: Ammattikorkeakouluja uudistetaan.

⁴⁸ HE 10/2004 vp, s. 14.

man uudistamisesta yliopistojen organisoimisen erilaisia oikeudellisia perusmalleja. Selvitysmiehet puolsivat yliopistojen muodostamista itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi.

Vuonna 2007 valmistui myös OECD:n samaan aikaan selvitysmiesten selvityksen kanssa tekemä korkea-asteen koulutuksen teematutkimnan Suomen arviointiraportti. Raportin mukaan olisi tarkoituksenmukaista uudelleenmääritellä sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen asema pikemminkin oikeushenkilöiksi valtionhallinnon yksiköiden sijasta.

Hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) mukaan oikeushenkilöllisyys antaa yliopistoille entistä joustavammat mahdollisuudet yhteistoimintaan elinkeinoelämän kanssa ja tuo uudenlaisia toimintamahdollisuuksia korkeakoulujen tiiviiseen yhteistyöhön tutkimuksessa ja innovaatio-toiminnassa työelämän, yritysten ja muiden keskeisten innovaatiojärjestelmän toimijoiden kanssa.

Jo aikaisemmin yliopistolakiin oli yliopistojen kolmanteen tehtävään lisätty mahdollisuuksia nimetä yliopiston hallituksen jäseniksi ulkopuolisia henkilöitä. Vuonna 2004 yksi ulkopuolinen jäsen yliopistojen hallituksessa tuli pakolliseksi. Uuden lain mukaan vähintään 40 prosenttia hallituksen jäsenistä tulee olla yliopiston ulkopuolisia.

Uuden yliopistolain hallituksen esityksen mukaan "[y]liopistojen hallitusten kokoonpanolla pyritään korostamaan yliopiston ja muun yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta ja yhteiskunnan sitoutumista yliopiston toiminnan kehittämiseen".

Yliopistojen palvelussuhteen muotona työsuhde antaa puolestaan yliopistoille paremmat edellytykset kannustavan ja palkitsevan henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen. Sivistysvaliokunnan lausunnon mukaan nuorten lahjakkuuksien rekrytoiminen ammattimaiselle tutkijanuralle sekä yliopistoihin että innovaatiojärjestelmän eri organisaatioihin yliopistojen ulkopuolelle on eräs Suomen tulevaisuuden elinehto.⁴⁹

Ammattikorkeakouluista osakeyhtiöitä

Ammattikorkeakoulujen oikeusasemaa on myös muutettu. Ammattikorkeakouluista on muodostettu yliopistojen tapaan itsenäisiä oikeushenkilöitä. Tämä on toteutettu siten, että kunkin ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjän toiminta on yhdistetty osakeyhtiömuodossa toimivaksi samaksi oikeushenkilöksi.

Hallituksen esityksen (HE 26/2014 vp) mukaan ammattikorkeakoulujen erot yliopistoihin rahoitusvastuussa ja toiminnan itsenäisyydessä olivat osin vaikeuttaneet muutoin lähentynyttä yhteistoimintaa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä.

Samalla ammattikorkeakoulujen rahoitusta uudistettiin. Rahoitus oli aikaisemmin osa valtion-osuusjärjestelmää ja samalla osa peruspalvelubudjettia. Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin poistettiin ja valtio vastaa nyt kokonaisuudessaan ammattikorkeakoulujen rahoituksesta.

Uudistuksen taustalla olivat muun muassa ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun väliset toimivaltuongelmat erityisesti taloudellisten kysymysten osalta.⁵⁰

Uudistuksen toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteltiin muun muassa korkeakoululaitoksen yhteistyömahdollisuuksien näkökulmasta. Selvityshenkilöiden raportissa *Ammattikorkeakoulujen*

⁴⁹ Sivistysvaliokunnan lausunto 1/2009 vp, s. 6.

⁵⁰ HE 26/2014 vp, s. 12.

taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyön esteeksi mainittiin juuri erilainen hallinto ja rahoituspohja: "Erilaisesta rahoituksesta johtuen pienetkin muutokset ovat vaikeita päättää valtio-kunta -suhteen kannalta. Yhteistyöosapuolilla on erilainen oikeusasema: yliopistot ovat oikeushenkilöitä, ammattikorkeakoulut eivät, vaan niiden ylläpitäjät".⁵¹

Hallituksen esityksen mukaan itsenäinen oikeushenkilöasema parantaa ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa muun muassa yksinkertaistamalla yhteistyöhön liittyvää päätöksentekoa.⁵² Myös ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän uudistaminen nähtiin tärkeäksi korkeakoulusektoreiden välisen yhteistyön parantamiseksi.⁵³

Ammattikorkeakoulut ovat edelleen osa julkisesti rahoitettua korkeakoululaitosta, joilla on lakisääteisiä tehtäviä, mistä syystä ammattikorkeakouluosakeyhtiöstä oikeushenkilönä säädetään osakeyhtiölain lisäksi myös ammattikorkeakoululaissa. Yliopistoista ammattikorkeakoulut poikkeavat osakeyhtiömuotoisina siinä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä on osakkeenomistajat. Ammattikorkeakoulut ovat voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä, jotka eivät saa jakaa omistajilleen osinkoa tai muuta taloudellista etua toimintaan osallistuvalle. Ammattikorkeakouluilla on kuitenkin yliopistojen tapaan mahdollisuus harjoittaa ammattikorkeakoulujen tehtävien toteuttamista tukevaa liiketoimintaa.⁵⁴

Ammattikorkeakouluilla on yhteistyövelvoite toimintaympäristön kanssa. Niiden tulee olla yhteistyössä alueensa elinkeino- ja muun työelämän kanssa.⁵⁵

4.3 Miksi VTT yhtiöitettiin?

VTT:n yhtiöittämisen katsottiin tarjoavan useita etuja, muun muassa joustavammat rahoitusmahdollisuudet, paremmat valmiudet vastata kilpailun tuomiin haasteisiin, maksullisen palvelutoiminnan kehittämisen sekä riskien tehokkaamman rajaamisen ja hallinnan.

VTT:llä nähtiin olleen tilivirastoasemasta vastaavanlaisia haittoja kuin yliopistoilla. Lisäksi VTT:llä ulkopuolisen rahoituksen osuus oli paljon suurempaa, noin 70 prosenttia kokonaisrahoituksesta, kuin yliopistoilla. Yliopistojen oikeusaseman muutoksen jälkeen VTT:n katsottiin olevan epätasa-arvoisessa asemassa näihin suhteen.

VTT:n yhtiöittämisestä tehdyssä selvityksessä on muun muassa annettu esimerkki virastomallin joustamattomuudesta rahoitusjärjestelyiden suhteen:

"Ongelman konkreettinen esimerkki on vuoden 2006-2007 talouden notkahdus, jolloin vuodenvaihteessa oli odotettavissa muutaman miljoonan euron rahoitusvaje. Sen hoitaminen oli työlästä ja byrokraattista. Puskurirahoituksen kehittämistä selvitettiin VM:n ja TEM:n kanssa, mutta valtion virastorakenteessa se oli mahdotonta toteuttaa. Osakeyhtiönä tämä olisi voitu hoitaa sujuvasti rahoitusjärjestelyin, esimerkiksi lainoituksella, kun seuraavan vuoden talousnäkymät olivat positiiviset."⁵⁶

⁵¹ Salminen & Ylä-Anttila (2010), s. 35.

⁵² HE 26/2014 vp, s. 20.

⁵³ Ibid, s. 22.

⁵⁴ Ibid, s. 26–27.

⁵⁵ Ammattikorkeakoululaki (932/2014) 6 §.

⁵⁶ Saarnivaara (2013), s. 30.

Valtion käytännöt aiheuttivat joustamattomuutta myös tiliviraston asiakastoiminnassa. Tämä näkyi esimerkiksi joustamattomuutena myyntilaskujen maksuehdoissa, asiakkaiden maksuongelmatilanteissa, arvonlisäverokäytännöissä ja verkkolaskuvaatimuksissa.

VTT:n yhtiöittämistä koskevissa esitöissä itsenäisen oikeushenkilön aseman on nähty tuovan muun muassa seuraavia hyötyjä:

- monipuoliset rahoitusmahdollisuudet
- maksullisen palvelutoiminnan kehittäminen
- paremmat valmiudet vastata kilpailun tuomiin haasteisiin sekä reagoida asiakkaidensa muuttuviin tarpeisiin ja kysynnän vaihteluihin
- osakeyhtiömuoto mahdollistaa riskien tehokkaamman rajaamisen ja hallinnan
- työ- ja elinkeinoministeriön asettaman selvitysmiehen raportin mukaan VTT:n toimintaedellytysten on arvioitu paranevan oleellisesti
- kansainvälistyminen ja tutkimustulosten kaupallinen kehittäminen
- lisää läpinäkyvyyttä
- aseman selkiytyminen kilpailuoikeuden, valtiontukisääntöjen ja hankintalainsäädännön kannalta
- Yliopistot on erotettu valtiosta taloudellisesti itsenäisiksi yhteisöiksi tai säätiöiksi. VTT toimii selkeämmin liiketoiminnallisesti kuin yliopistot ja korkeakoulut, mutta liiketoiminnan harjoittajana VTT oli kuitenkin vanhalla hallintomallillaan näitä epäedullisemmassa asemassa
- tutkimuslaitoksen joustavampi ja kustannustehokkaampi toiminta
- VTT:n tasa-arvoinen asema kilpailtaessa muiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten kanssa tutkimusrahoituksesta.

Myös kansainvälinen vertailu puolsi VTT:n itsenäistämistä. VTT:n organisointi osaksi valtionhallintoa oli poikkeuksellinen verrattuna keskeisiin eurooppalaisiin teknologian tutkimusorganisaatioihin. Menestyneet teknologian tutkimusorganisaatiot ovat käytännössä poikkeuksetta autonomisia organisaatioita⁵⁷.

Markkinoilla toimivan ja valtiontukea saavan tutkimuslaitoksen organisoinnissa on huomioitava kilpailuoikeuteen ja valtiontukilainsäädäntöön liittyvät vaatimukset.

Jo ennen yhtiöittämistä virastomuotoisen VTT:n strateginen perustutkimus (ei-taloudellinen toiminta) pidettiin operatiivisessa toiminnassa ja kirjanpidossa erillään asiakasrahoitteisista toimeksiantotutkimuksista eli markkinaehtoisista tutkimuspalveluista (taloudellinen toiminta). Näin on myös VTT Oy:ssä. VTT:n yhtiöittämisestä annetun hallituksen esityksen (HE 74/2014 vp) mukaan tämä on välttämätöntä valtiontukilainsäädännön kannalta. VTT:n yhtiöittämisestä tehdyn selvityksen mukaan osakeyhtiömuodossa laskentatoimi on läpinäkyvämpää, tehokkaampaa ja varmistaa paremmin taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välisen palomuurin olemassa olon.⁵⁸ Voittoa tavoittelematon VTT Oy täyttää EU:n valtiontukisääntöjen (ryhmäpoikkeusasetus ja tutkimus, kehitys ja innovaatio -puitteet) mukaisen määritelmän tutkimusorganisaatiosta, jolle voidaan myöntää tukea TKI-toimintaan.

⁵⁷ Ks. Jean-Louis Racine: The Role of Research & Technology Institutes Within the Innovation Systems of Emerging Economies". Webinar.

⁵⁸ Saarnivaara (2013), s. 35.

Hallituksen esityksen mukaan VTT-konsernin maksullinen palvelutoiminta tutkimustoimintaa lukuun ottamatta tuli eriyttää voittoa tavoittelevan tytäryhtiön hoidettavaksi kilpailuneutraliteetin toteutumisen varmistamiseksi. Strateginen ja liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimus tuli eriyttää raportoinnissa. Esimerkiksi taloudellisen toiminnan tuloslaskelmassa on annettava oikeat ja riittävät tiedot taloudellisen toiminnan tuotoista, kustannuksista ja kustannusvastaavuudesta. Hallituksen esityksessä annetaan varauma, jonka mukaan jos taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan harjoittaminen samassa yhtiössä aiheuttaa kilpailupoliittisia ongelmia, työ- ja elinkeinoministeriö voi velvoittaa VTT:n eriyttämään myös tutkimustoiminnan rakenteellisesti.

VTT Oy:n voittoa tavoittelevat, kaupallisia toimintoja harjoittavat tytäryhtiöt toimivat markkinaehtoisesti. Näille VTT Oy toimittaa hallintopalveluita markkinaehtoisella hinnoitteluperusteella ja tytäryhtiöitä veloitetaan niihin käytettyjen resurssien perusteella.

VTT:n ja siihen yhdistetyn Mittatekniikan keskuksen MIKESin yhtiöittämisen yhteydessä MIKESin FINAS-akkreditointitoiminta siirrettiin osaksi Tukesia. VTT on yksi FINASin suurimmista asiakkaista, ja FINASin kalibrointi-, testaus-, tarkastus- ja sertifiointitoiminnan tulee olla ja myös näyttää ulkopuolisen silmissä puolueettomalta. VTT:n yhtiöittämisestä tehdyssä selvityksessä katsottiinkin, että FINAS kannatti säilyttää yhtenä kokonaisuutena ja osana julkista toimintaa.⁵⁹ MIKESin viranomaisluonteiset tehtävät sen sijaan hoidetaan VTT Oy:ssä. Näihin tehtäviin liittyy julkisia hallintotehtäviä, joiden osalta toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja.

Työ- ja elinkeinoministeriön rooli VTT:n ja MIKESin tulosohtajana muuttui osakeyhtiön omistajaohjaukseksi sekä valtionavun myöntämiseen ja valvontaan liittyväksi toiminnaksi. Ministeriö hyväksyy tavoitteet, jotka annetaan yhtiön hallitukselle. Tavoitteet jakautuvat omistajapolitiittisiin tavoitteisiin ja elinkeino- ja innovaatiopolitiittisiin tavoitteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö valitsee VTT Oy:n yhtiökokouksessa hallituksen toteuttamaan valtio-omistajan asettamia tavoitteita sekä valvoo ja arvioi niiden toteuttamista.

VTT:n yhtiöittämisestä tehdyssä selvityksessä katsottiin, että osakeyhtiössä hallituksella on selkeä rooli, ja VTT Oy:n ohjaus voidaan järjestää niin, että omistajaohjaus, tulosohtaus ja toimitusjohtajan esimiehisyydet yhdistyvät, kun strateginen ohjaus hoidetaan hallituksen kautta.⁶⁰

4.4 Oikeusaseman muutosten vaikutuksista

"Uusi hallintomalli toi joustavuutta"

Pääsääntöisesti yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja VTT:n oikeusasemien muutoksen nähtiin tämän selvityksen haastatteluissa lisänneen toimintamahdollisuuksia ja osin myös helpottaneen sektoreiden välisen yhteistyön edellytyksiä, mikä olikin uudistusten tarkoitus.

Yliopistoissa hallintomallin muutos on helpottanut muun muassa johtamista ja päätöksentekoa rehtorin saatua lisää toimivaltaa. Itsenäiselle päätöksenteolle on tullut merkittävästi enemmän tilaa. Myös nopeat reaktiot ovat mahdollisia. Tilivirastoaikana esimerkiksi iso kansainvälinen yhteistyösopimus piti hyväksyttäväksi opetusministeriössä, kun nyt rehtori voi tehdä päätöksen vaikka yksin.

⁵⁹ Ibid, s. 6.

⁶⁰ Ibid, s. 35.

- *"Päätöksenteko tuli helpommaksi. Tilivirastomaailma näyttäytyy aika jäykkänä yrityksiin päin. Vaikka me [silloinkin] yritimme olla dynaaminen, ettei kiusata niillä asioilla sitä kumppania, niin kyllähän aina välillä kaikkennäköiset tällaiset laskutuskäytännöt ja tällaiset... että kyllähän me [uuden yliopistolain myötä] pääsimme paljon lähemmäksi sitä yritysten ajattelutapaa. [...] Esimerkiksi osakkaaksi lähteminen johonkin hommaan, niin joskus – no siitä on kauan aikaa – niitä kyseltiin eduskunnasta asti niitä lupia. Nythän se on sen säätiöyliopiston hallituksen asia. Se on ihan suvereeni päättämään tämän täysin itsenäisesti. [...] Kun nyt neuvotellaan jostain, niin se on hyvin suoraviivaista. Rehtori päättää hyvin pitkälle, ja jos rehtoria alkaa huimata, se keskustelee hallituksen puheenjohtajan kanssa ja tarvittaessa hallituksen kanssa, ja sitten se on siinä."* (yliopisto)

Ammattikorkeakoulussa autonomian lisääntyminen toi vastaavanlaisia hyötyjä.

- *"Se joustavoittaa toimintaa ihan valtavasti. [...] Se on aivan toinen maailma siitä kuntamaailmasta. Tietyllä tavalla meillä on vielä osittain sellaisia kuntaomistuksen kautta tulevia velvoitteita, mutta kyllä osakeyhtiö toimintamuotona lisää huomattavasti vapautta ja toimintamahdollisuuksia. [...] Yliopistojen oikeusaseman muutos ehkä näkyy sielläkin sillä tavalla, että se toiminta on joustavampaa, ei tarvitse ihan kaikkien mutkien kautta tehdä, mitä on aikaisemmin ollut pakko. Tutkimushankkeiden tiettyjä byrokratioita tämä myös helpottaa. [...] Rahoittajat tietysti vaativat ihan samat asiat kuin muutenkin, mutta sisäinen byrokratia, joka liittyy hankehallintaan ja kaikkeen muuhun, on joustavampaa osakeyhtiölain puitteissa. [Kuntamaailmassa] kaikki tehdyt päätökset ovat käytännössä valituskelpoisia ja jos joku ei tykkää jostakin niin se voi valittaa hallinto-oikeuteen ja viivästyttää niitä asioita vaikka kuinka kauan. Osakeyhtiömaailmassa ei enää ole niin. Mekanismit ovat hirmu paljon sujuvampia."* (ammattikorkeakoulu)

Oikeushenkilöaseman vaikutuksista yhteistyöhön

Yliopistolain uudistuksen vaikutuksia on tutkittu omassa selvityksessä samaan aikaan tämän selvityksen teon aikana. Syyskuussa 2016 valmistuikin tämä Owal Group Oy:n yhteistyössä VTT:n sekä kansallisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa toteuttama arviointi siitä, minkälaisia vaikutuksia uudella yliopistolailla on ollut sen eri tavoitealueilla. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi on tarkoitus aloittaa vuonna 2017, jolloin ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa kaksi vuotta.⁶¹

Käsillä olevan selvityksen yhteydessä haastatellun ministeriön edustajan mukaan eri toimijoiden erilaiset oikeushenkilöasemat on nähty hankaloittavan keskinäistä sopimista. Varsinkin yritysten kanssa toimiessa näissä tilanteissa "jotkin sopimustekniset asiat voivat olla kauhean kömpelöitä".

On huomattava, että sopimustekniset asiat sinänsä eivät ole suoraan toimijan oikeusasemasta kiinni. Erilaisiin oikeushenkilöasemiin voi kuitenkin liittyä erilaisia sisäisiä, esimerkiksi byrokratiaan ja päätöksentekomenettelyyn liittyviä, käytäntöjä, jotka voivat välittyä esimerkiksi hitautena sopimuskumppanille päin. Myös asiat, joista voidaan sopia, esimerkiksi tiettyjen taloudellisten instrumenttien käyttäminen, voivat vaihdella oikeusasemasta riippuen. Vaikka hyvään yhteistyöhön on pystytty aikaisemminkin, toimijoiden oikeusasemien lähentyminen voisi siten myös helpottaa yhteistyöstä sopimista. Haastatteluiden perusteella tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan näy yhteistyössä ainakaan kovin nopeasti.

⁶¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö: Yliopistolakiuudistuksen ja ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutusarviointi – Impact Evaluation of the Higher Education Reforms.

VTT:n yhtiöittämisen katsottiinkin ainakin hallinnon näkökulmasta helpottaneen myös sektoreiden välistä yhteistyötä. Nyt kun VTT noudattaa osakeyhtiö- ja kirjanpitolakia sen, korkeakoulujen ja yritysten hallinnolliset viitekehykset ovat lähempänä toisiaan.

- *"Tämä helpottaa sopimuskäytäntöjä ja mahdollistaa yhteistyön eri muodot. Yritysmailman normaalit työkalut ovat joustavasti käytettävissä, ei niiden käyttämiseen tarvita erillisiä lupia valtion hallinnosta. Lisäksi nykyisessä osakeyhtiömuodossa VTT:n on halutessaan helpompi osallistua esim. erilaisiin rakenteellisiin järjestelyihin eri organisaatioiden välillä. [...] VTT:llä on osakeyhtiönä aiempaa parempi mahdollisuus tehdä sopimuksia yritysten kanssa ja osallistua tarjouskilpailuihin, koska se voi käyttää tällöin normaaleja yritysmailman työkaluja: ottaa vakuutuksia, antaa vakuuksia, ja sopia aiempaa joustavammin mm. maksuehdoista."* (tutkimuslaitos)

Oikeushenkilöaseman saamisen edut koetaan ainakin toistaiseksi ilmeisesti voimakkaampina talouden ja hallinnon puolella, sillä juristin näkökulmasta muutos ja osakeyhtiöittämisen edut ja vaikutukset eivät ole suuria.

Yliopistojenkaan oikeushenkilöasema ei tuonut olennaista muutosta kaikista näkökulmista.

- *"Se oli enemmän henkinen muutos. Kyllä minä väittäisin, että valtion tilivirasto on itsenäinen oikeushenkilö, niillä on itse asiassa hirvittävän suuri toimivalta. En esimerkiksi sanoisi Puolustusvoimia epäitsenäiseksi oikeushenkilöksi tai sellaiseksi, joka ei voisi tehdä sitoumuksia omissa nimissään. Ei siinä oikeushenkilön toiminnassa lain-säädannöllisesti hirveän suuria muutoksia tapahtunut. Merkittävimmät muutokset ovat olleet henkilöstön asema, siirtyminen virkamiesasemasta työsuhteisiin ja rahoitukseen liittyvät kuviot. Mutta kun valtio kattaa edelleen suurimman osan toimintamenoista, onko sillä suurta eroa tuleeko se suoraan tiliviraston budjettirahoituksella vai millä nimikkeellä se toimii."* (järjestö)

Haastateltavan mukaan henkiseen muutokseen liittyy se, että tilivirastoasemassa yliopiston johto oli tuntenut itsensä kahlituksi ja oli huono tekemään itsenäisiä päätöksiä. Tähän muutos saattoi tuoda helpotusta.

- *"Voisi sanoa, että aika pitkällekin menevä itsenäinen toimintatapa olisi voinut toteutua myös siinä tilivirastomailmassa. Mutta ehkä sen paremmin käyntiin lähteminen vaati tuollaisen lakimuutoksen."* (järjestö)

VTT:n puolesta todetaan, että korkeakoulujen oikeusaseman muutoksella ei ole ollut merkittävää vaikutusta yhteistyöhön tutkimuslaitoksen kanssa. Samalla myöskään muiden tutkimuslaitosten tilivirastoasemaan liittyvät mahdolliset hankaluudet tai hidasteet, kuten virastomainen toimintakulttuuri ja valtion kirjanpidon menettelyt, eivät ainakaan merkittävässä määrin näy VTT:n suuntaan.

Myöskään ammattikorkeakoulun rehtori ei ole havainnut tutkimuslaitosten tilivirastoasemasta johtuvia yhteistyön hidasteita.

Elinkeinoelämän edustaja ei ole puolestaan havainnut VTT:n osakeyhtiömallin tuoneen muutoksia toimintaan:

- *"Yhtiömallissa on helpompi, jos ne haluavat spinnata yritystoimintaan. Ennenhän ne joutuivat hakemaan eduskunnalta luvan yrityksen perustamiseen. Jos ne haluavat paketoita sitä omaa osaamistansa yritystoiminnassa ja irrottaa sen erilliseksi. Mah-*

dollisesti siinä on jotain rahoituksellisiakin etuja. Siihen toimintaan voi tulla uutta dynamiikkaa, mutta en osaa sanoa sitä, että näkyisikö se vielä." (järjestö)

Oikeusaseman muutokset eivät välttämättä näy suoraan sektoreiden välisessä yhteistyössä siitäkään syystä, että korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten osalta yhteistyön tekemisessä merkittävimmässä roolissa ovat yksittäiset tutkijat⁶²:

- *"Eivät ne tutkijat itse mieti, onko se virasto vai onko se yliopisto ja mikä se asema milloinkin on. Niin en usko, että siinä sen yhteistyön kannalta on mitään." (yliopisto)*

Erään tutkimuslaitoksen edustaja koki yliopistojen oikeushenkilöasemasta seuranneen myös tutkimuslaitoksen toimintaa hankaloittavia vaikutuksia. Haastateltavan mukaan hankintalain piiriin kuuluva yhteistyö oli joissakin asioissa helpompaa silloin, kun sekä tutkimuslaitos että yliopisto olivat valtio-oikeushenkilöön kuuluvia tilivirastoja (ks. hankintalaista alla).

Hankintalain haastavuus

Hankintalain mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa. Vuoden 2017 alussa voimaan astunut uusi hankintalainsäädäntö perustuu vuonna 2014 annettuihin direktiiveihin⁶³.

Hankintalain kilpailuttamisvaatimukset saatetaan usein kokea ylimääräisenä hallinnollisena taakkana sektoreiden välisessä yhteistyössä. Lisäksi hankintalain soveltamistilanteet saattavat olla monimutkaisia varsinkin hankkeissa, joissa on useampia toimijoita.

Esimerkiksi VTT:n yhtiöittämistä koskevassa selvityksessä on todettu, että "VTT:n maksulliseenkin toimintaan [...] virastomallissa liittyvä hankintalain soveltaminen sellaisenaan tuo joissakin tapauksissa turhaa hallinnollista taakkaa".⁶⁴ Samassa yhteydessä kaivattiinkin tulkintaa hankintalain soveltamisesta: "voidaanko tulkita, että muodostettava osakeyhtiö on julkinen hankintayksikkö ei-taloudellisen toiminnan osalta, mutta taloudellisen toiminnan osalta ei, koska viimeksi mainittuun asti valtion rahoitus ei kohdistu".⁶⁵ Tällainen toive ei kuitenkaan toteutunut, sillä VTT Oy katsotaan kokonaisuudessaan hankintayksiköksi.

Hankintayksikkö on määritelty hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) 5 §:ssä. VTT Oy on pykälän 4 momentissa tarkoitettu, hankintalain mukainen julkisoikeudellinen laitos, jonka lainmukainen tehtävä on toimia voittoa tavoittelemattomasti. Mahdollinen tuotto käytetään Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain mukaan kokonaisuudessaan yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Koska liiketaloudellista toimintaa ei ole eriytetty omaksi yhtiökseen vaan yhtiö toimii kokonaisuutena voittoa tavoittelemattomasti, se kuuluu hankintalainsäädännön alaan edellä mainitulla tavalla.

⁶² Owl Groupin selvityksessä vastaavasti todettiin, että esimerkiksi yliopistojen sidosryhmien näkökulmasta yliopistojen rahoitusmalli ei ole omiaan edistämään yritys yhteistyötä. Haastatellut sidosryhmien edustajat olivatkin todenneet yritys- ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen jäävän lähinnä yksittäisten tutkijoiden varaan. Owl Group (2016), s. 67.

⁶³ Julkisia hankintoja koskevalla sääntelyllä ja sen tulkinnalla on siten voimakas liityntä EU-oikeuteen ja Euroopan unionin tuomioistuimen siitä tekemiin tulkintoihin.

⁶⁴ Saarnivaara (2013), s. 31.

⁶⁵ Ibid, s. 36.

Hankintalakia ei sovelleta sellaisiin valtion tai kuntien yhtiöihin, jotka harjoittavat voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa ja kantavat siitä itse taloudellisen riskin.⁶⁶ VTT:n yhtiöittämisen yhteydessä tarkasteltiin myös mahdollisuutta eriyttää VTT:n puhtaasti taloudellinen/maksullinen toiminta ei-taloudellisesta toiminnasta omaksi yhtiökseen. Tällainen olisi siten ollut järjestettävissä niin, että tämän eriytetyn yhtiön ei tarvitsisi kilpailuttaa hankintojaan, mikäli sitä ei ole katsottava hankintayksiköksi. Tällaista järjestelyä ei kuitenkaan katsottu suositeltavaksi siitä syystä, että siinä olisi rakennettu toiminnallinen raja-aita strategisen tutkimuksen ja asiakastoiminnan välille, mikä olisi poistanut "kaikkein tehokkaimman keinon strategisen tutkimuksen relevanssin rakentamiselta ja tulosten hyödyntämiseltä ja kaupallistamiselta. Se myös synnyttäisi valtio-omisteisen konsulttiyhtiön asiakasratkaisujen myyntiin; tällaista kilpailijaa konsulttimarkkinoille emme tarvitse".⁶⁷ Käytännössä mainitussa järjestelyssä VTT:n tulisi puolestaan kilpailuttaa hankintansa tältä yhtiöltä, ellei hankinta kuuluisi jonkin hankintalain poikkeuksen piiriin.

Erään tutkimuslaitoksen edustajan mukaan tutkimuslaitoksen on helpompi hankkia alihankintana tutkimusta osana tutkimushanketta toiselta valtion tilivirastolta kuin esimerkiksi itsenäiseltä julkisoikeudelliselta yliopistolta. Tilivirastoyliopistolta hankinnan saattoi tehdä kilpailuttamatta, mutta nykytilanteessa hankinta edellyttäisi kilpailuttamista.

- *"Se on taas ihan naurettavaa silloin, kun alun alkaen on ollut suunnitelmassa, että se osaaminen on tiettyssä paikassa eikä sitä voi kilpailuttaa." (tutkimuslaitos)*

Toisen haastateltavan mukaan hankintoja joudutaan kilpailuttamaan liikaa myös tilivirastojen kesken.

- *"Kilpailutusrajoitteet ovat hirveän tiukkoja. Paljon enemmän tässä vielä tehtäisiin kauppaa vaikkapa analyyseistä. Eli periaatteessa joku erikoistuisi johonkin ja sitten ostetaan toiselta. Mutta kilpailutus on hirveän työlästä." (tutkimuslaitos)*

Haastateltavan mukaan tutkimus- ja kehitystarkoituksissa ilman kilpailutusta voidaan tehdä hankintoja sellaisen tulokannan varassa, että kaksi valtion organisaatiota voi harrastaa resurssien yhteiskäyttöä. Mutta tämäkin on ollut kallista, koska hankinnat on kuitenkin pitänyt tehdä markkinahinnoittelun mukaisesti.

Valtion hankintakäsikirjassa vuodelta 2010 (s. 39) mainitaan: "[p]erinteisesti valtion virastojen itselleen tai toisilleen tarjoamat palvelut ovat jääneet hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle (nk. oma tuotanto)". Ajatus on ilmaistu myös uuden hankintalain esitöissä (HE 108/2016 vp), joiden mukaan samaan oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden tekemää hankintaa ei pidetä laissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, vaan hankintayksikön oikeushenkilön sisällä tehtynä järjestelynä:

"Valtio on perinteisesti katsottu yhdeksi oikeushenkilöksi, joka muodostuu toimielinten kokonaisuudesta. Valtioneuvosto puolestaan on ministeriöiden muodostama kokonaisuus, jonka sisäisestä toimivallan jaosta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtion keskushallintoon katsotaan ministeriöiden lisäksi kuuluvan valtion virastot sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet. Näiden yksiköiden voidaan siten katsoa kuuluvan samaan oikeushenkilöön, jolloin niiden välisissä suhteissa ei olisi yleensä kysymys hankintalainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista, vaan

⁶⁶ Hyvönen et al. (2007), s. 43–44.

⁶⁷ Ibid, s. 40.

rakenteellisista syistä erillisiksi organisoitujen, valtion kokonaan rahoittamien toimintojen järjestelyistä."

Lainaus on hankintalain sidosyksikköhankintoja koskevan 15 §:n perusteluista. Myös 4 §:n perusteluissa todetaan, että "[h]ankintasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus kahden erillisen oikeushenkilön välillä. Siten saman oikeushenkilön sisäisiä sopimuksia ei yleensä ole katsottava hankintasopimuksiksi, eivätkä ne siten kuulu lakiehdotuksen kilpailuttamisvelvoitteen alaan".

Tällaisen "perinteisen" järjestelyn soveltamista voi vaikeuttaa muun muassa se, että samalla valtion eri yksiköitä pidetään erillisinä hankintayksiköinä. Kuitenkin myös hankintalain 16 §:n hankintayksiköiden välisissä hankinnoissa lähtökohtana hallituksen esityksen mukaan olisi se, että kyseessä on kaksi tai useampi eri oikeushenkilö. Tätä edellytystä ei kuitenkaan ole tässä muodossa itse laissa.

Uudesta hankintalaista annetussa hallituksen esityksessä huomautetaan, että vanhassa hankintalaissa ei ollut hankintayksiköiden välistä yhteistyötä koskevaa säännöstä siitä, missä tapauksissa ei tarvitse kilpailuttaa. Uuden hankintalain 16 § siten selventää tilanteita, joissa eri hankintayksiköt tekevät keskenään horisontaalisia sopimuksia. Hankintalain 16 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintasopimukseen, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi lähtökohtaisena edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten⁶⁸.

Myös hankintalain mukaiset sidosryhmähankinnat on koettu hankaliksi:

- *"Se, että jos vaikka yliopisto omistaa sataprosenttisesti jonkun yhtiön ja tilaa sieltä kilpailuttamatta, niin mielestäni se on aika hankala. Saako se suoraan ostaa sieltä kilpailuttamatta. Se ei ole kauhean yksiselitteinen minusta. Jos sitä saisi jotenkin selkiytettyä, niin se olisi hyvä."* (yliopisto)

Uuden hankintalain 15 §:n mukaan ehdot sille, että hankintayksikkö voi tehdä sidosyksiköltä, esimerkiksi tytäryhtiöltään, hankinnan kilpailuttamatta, ovat muun muassa seuraavat:

- myyjä on hankintayksikköön nähden muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen oikeushenkilö;
- ostava hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa myyjänä toimivaan yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa;
- myyjä harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on⁶⁹;

⁶⁸ Prosenttiosuutta ja euromääräistä rajoitusta sovelletaan muihin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimiviin hankintayksiköihin vasta 1 päivästä tammikuuta 2019. Prosenttiosuus on 10 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2018 saakka.

⁶⁹ Prosenttiosuutta ja euromääräistä rajoitusta sovelletaan muihin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimiviin hankintayksiköihin vasta 1 päivästä tammikuuta 2019. Prosenttiosuus on 10 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2018 saakka.

- sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Hankintalaissa on myös tutkimus- ja kehittämispalveluita koskeva poikkeus (9 § 1 momentin 13 kohta)⁷⁰. Tämä ei kuitenkaan koske selkeästi alihankintatyyppistä tutkimuspalveluhankintaa, jonka hankintayksikkö rahoittaa yksin ja hyödyntää tulokset itse. Hallituksen esityksen mukaan "[s]oveltamisalapoikkeus olisi käsillä vain, jos kyse on sinänsä vastavuoroisesta hankintasopimuksesta, joka jäisi kuitenkin soveltamisalan ulkopuolelle lainkohdassa säädettyjen yhteisrahoitusta ja palvelun hyödyntämistä koskevien edellytysten johdosta".

Hankintamenettelyjen ulkopuolelle jäävät hankkeet, joissa hankintayksikkö on vain osarahoittaja tai hyötyy hankkeesta vain osittain. Tällaiset tutkimukset ovat yleensä julkisia ja laajasti hyödynnettävissä. Käytännössä lain soveltamisalasta on poissuljettu esimerkiksi korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ja yksityisten tahojen yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat. Merkityksellisiä tekijöitä ovat myös tutkimuksen avoimuus ja tutkimuksen hyödynnettävyys mahdollisimman laajasti. Hankintalakia sovellettaisiin lähinnä vain hankintayksikön täysin maksamaan ja yksinomaan hankintayksikön käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitystyöhön.

Uuden hankintalain 2 §:ssä korostetaan innovatiivisten hankintojen tekemisen tehostamista. Lisäksi lukuun "Hankintamenettelyt" on lisätty uudet pykälät innovaatiokumppanuudesta ja innovaatiokumppanuuden kulusta. Menettely on luotu "selkeiden innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseksi, joita ei ole vielä saatavilla markkinoilla". Hallituksen esityksen mukaan hankintayksikön ei esimerkiksi tarvitsisi järjestää tarjouskilpailua tuotekehityksen perusteella tehtävästä hankinnasta, jos se tehdään tuotekehityksen tai idean kilpailutukseen osallistuneelta tarjoajalta.

Hankintalaki tarjoaa julkisille tutkimusorganisaatioille mahdollisuuksia tehdä tutkimus- ja tuotekehityshankintoja tietyin ehdoin myös kilpailuttamatta. Näitä mahdollisuuksia on tarvittaessa kuitenkin osattava ja uskallettava hyödyntää.

"Mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty"

Sekä tässä selvityksessä että Owl Groupin yliopistolain uudistuksen vaikutuksista tekemässä selvityksessä nousi selkeästi esille, että vaikka yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia on vahvistunut, sen tuomia mahdollisuuksia ei ole vielä täysimääräisesti hyödynnetty.⁷¹

Korkeakoulujen oikeushenkilöaseman on nähty tuovan joustavuutta ja helpotuksia esimerkiksi päätöksentekoon ja taloudellisiin toimintamahdollisuuksiin. Silti tämä ei ole näkynyt vielä selkeästi sektoreiden välisessä yhteistyössä.

- *"En kyllä näe, että yliopistolain seurauksena olisi mitään huonoa syntynyt. Se on antanut päinvastoin mahdollisuuksia tehdä paremmin. Mutta onko sitten tehty paremmin, se on toinen juttu." (järjestö)*

OKM:n edustajan mukaan korkeakoulujen oikeusaseman muutoksen taustalla oli ensinnäkin vastuun lisääminen omasta taloudellisesta toiminnasta.

⁷⁰ Hankintalain liitteen A mukaan kohdassa tarkoitettuja palveluja ovat tutkimus- ja kehittämispalvelut sekä niihin liittyvät konsulttipalvelut, kokeelliset kehityspalvelut, tutkimus- ja kehitystoiminnan suunnittelu ja toteutus, ennakkoteutettavuustutkimus ja teknologinen demonstrointi sekä testaus ja arviointi.

⁷¹ Owl Group (2016), s. 77.

- *"Aiemmin meillä oli tilanteita, että joulun alla yliopisto X tuli sanomaan, että nyt olemme maksaneet 600 000 euroa enemmän palkkoja kuin meillä oikeastaan oli rahaa. Ja sitten me vain annoimme 600 000 euroa lisää. Se on vähän kuin lasten kanssa. Kun annat vastuuta, sitä on opittava myös käyttämään. Me olemme menossa nyt siinä vaiheessa, ja minusta se menee aika hyvin."* (ministeriö)

Toisena päämääränä oli se, että yksityinen sektori tulisi voimakkaammin rahoittamaan korkeakoulujen tutkimus- ja koulutustoimintaa. Tämä ei ole toteutunut.

- *"Uskallus ottaa se kaikki valta ja vastuu, mikä tuli, jäi vajavaiseksi. Tarkoitus ei ollut, että Suomen valtio pitää pystyssä korkeakoulut. Eikä se kaikkia korkeakouluja pidäkään pystyssä, vaan monella on merkittävästi rahoitusta muualta, mutta kaikilla ei ole."* (ministeriö)

Korkeakoulut kykenevät käyttämään muun muassa pääomiensa tuottoja ja lahjoituksia erilaiseen sijoitustoimintaan. Ne voivat olla osakkaina start up -yrityksissä tai yhteisyrityksissä. Tätä ei ole odotetuissa määrin vielä tapahtunut.

Yliopistojen hallituksen rakenne ja aikaisempaa vahvempi asema on lähentänyt strategioita elinkeinoelämän kanssa. Yliopiston hallitus kykenee olemaan aikaisempaa strategisempi.⁷² Samalla mahdollisuuksien hyödyntäminen asettaa haasteita johtamiselle.

- *"Jos yliopistossa on hyvä hallitus, jossa usein se hallituksen puheenjohtaja saattaa olla elinkeinoelämästä, niin kyllä se on pystynyt rakentamaan oman strategiansa paljon tehokkaammaksi ja paremmaksi. Sitten ehkä kysymys on siitä, kuinka pitkälle se on pystynyt implementoimaan sen strategian omaan toimintaansa. Sieltä yleensä löytyy ne hyvät käytänteet. Jos näin ei ole, se on ihan kiinni siitä, että onko sellaisia yksilöitä siinä organisaatiossa, jotka ovat kokeneet yritysten kanssa tehtävän yhteistyön tärkeäksi ja miettineet sitä käytäntöä. Se on paljon satunnaisempaa sen jälkeen."* (järjestö)

Erään haastateltavan mukaan yliopistojen olisi oivallettava itsenäisen taloudellisen päätöksenteon mahdollisuudet mutta samalla myös siihen liittyvä taloudellinen vastuu. Esimerkiksi yliopistojen taloudellisen tilanteen kiristyessä tekemät irtisanomiset saivat osakseen kritiikkiä.

Uusien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää pitkäjänteistä strategista ajattelua ja toimintatapaa.

- *"Olisi hyvin paljon sellaisia mahdollisuuksia, joissa yliopistojen strategisten tavoitteiden toteutumista tuettaisiin myös sillä taloudellisella panoksella, joka yritysyhteistyöstä lähtee. Siinä taas pitäisi olla strateginen ajattelu mukana, etteivät ne vain olisi yksittäisiä ad hoc -projekteja vaan että se olisi osa taloutta."* (asiantuntija)

Nämä mahdollisuudet liittyvät haastateltavan mukaan läheisesti oikeushenkilöaseman saamiseen.

⁷² Myös Owl Groupin selvityksessä on huomioitu, että yliopistolain muutos ja johtajakeskeisempi järjestelmä ovat parantaneet edellytyksiä strategisten linjausten ja vaikeiden päätösten tekemiseen, joskaan näitä syntyneitä mahdollisuuksia ei ole täysimääräisesti hyödynnetty. Haittapuolena muutoksessa on nähty yliopistoyhteisön etääntyminen päätöksenteosta, vaikkakin selvityksessä myös todetaan, että "Vaikka akateemisen yhteisön muodollinen asema johtamisjärjestelmässä on heikko, ei yliopistolaki itsessään estä henkilöstön ja opiskelijoiden vahvaakin osallistamista päätöksentekoon; kyse on yliopiston johtamiskulttuurista, valituista johtamisen käytännöistä ja johtamisosaamisesta." (Owl Group 2016, s. 77–78.)

- *"Väitteeni on se, että yliopistoilla olisi varaa, ensinnäkin siis tutkia se hallintomalli perusteellisesti ja ottaa siitä irti kaikki, mitä siitä saa. Ja se on paljon enemmän, mihin budjettilaitos ikinä olisi mahdollistanut." (asiantuntija)*

Yliopistojen hallitusten mahdollisuuksiin implementoida strategioitaan on vaikuttanut se, mikä niiden oikeushenkilöasema, julkisoikeudellinen laitos vai säätiö, on. Säätiömallisissa yliopistoissa johtaminen on osoittautunut helpommaksi.

- *"On ollut keskustelutilaisuuksia yliopistojen hallitusten puheenjohtajien kanssa, ja aika moni sanoo sitä, että säätiöyliopisto-mallissa olevia pystyykin johtamaan, mutta muissa sen on ihan mahdotonta. Niissä hallituksen valitsee yliopistoyhteisö, ja akateemisessa maailmassa on sellainen jännä piirre, että ne eivät pysty tekemään päätöksiä yksinkertaisesti. Jäsenten valinnasta tulee edustuksellista siten, että nyt sinun tieteenala ei ollut viimeksi esillä, nyt sen täytyy olla ja niin edelleen. Siellä tulee tällaisia johtamisen näkökulmasta toisarvoisia argumentteja esimerkiksi hallituksen kasaamiseen. Siihen jää vähän tilaa hallitukselle olla strateginen, jos yliopistoyhteisö valitsee jäsenet ja sitten opetus- ja kulttuuriministeriö antaa rahat. Mutta säätiöyliopistot pystyvät tähän paremmin. Olen sen useammastakin suusta jo kuullut." (järjestö)*

Näistä syistä myös suunniteltu Tampere3-yliopistokonserni tulisi olemaan säätiö. Tampereen teknillinen yliopisto on säätiöyliopisto, eikä sen hallitus ole halunnut siitä asemasta luopua.

- *"Nähdään, että se on kuitenkin dynaaminen toimintamalli. Se tarjoaa nimenomaan mahdollisuuden strategiseen johtamiseen, kun hallituksessa on ulkopuolisia jäseniä eikä se ole tällaista akateemista edunvalvontaa, kuten yliopistomaailmassa tyypillisesti on ollut. [...] Siinä saadaan strateginen linjanveto, ja voidaan tehdä reippaitakin päätöksiä ja saadaan asioita aika ripeästi eteenpäin." (yliopisto)*

Mahdollisuuksista huolimatta yliopistojen hallinto ei ole vielä kyennyt uudistumaan. Taustalla nähdään toisaalta inhimillisiä syitä mutta uusi tilanne edellyttäisi myös uusia taitoja.

- *"On helppo tehdä samalla tavalla kuin aina ennenkin on tehty. Tai sitten jos rupeat aukomaan latuja, yhteisön sisällä pääsee helposti silmätikuksi." (ministeriö)*
- *"Dekaanit ja professorit jotenkin jäivät elämään sitä turvallista budjettilaitoksen mallia, ja niillä oli esimerkiksi täysin harhainen kuva yliopiston taloudesta. Ne eivät ymmärtäneet esimerkiksi overheadien päälle yhtään mitään. Näki, että ne eivät eläneet reaalityaloudessa. Ja tämä malli vaatii reaalityaloutta. Se on niille ehkä vieläkin vähän käsittämätön paikka." (asiantuntija)*
- *"Ihmiset ovat siellä edelleen samat. Jos olet ikäsi, 30 vuoden työuran tehnyt virkamieshallinnossa, ethän sinä näe kunnolla niitä potentiaaleja." (järjestö)*
- *"Ainakin näihin asti yliopistoissa yksi kipupiste on ollut se, että yliopistojen hallinto on niin vanhakantainen ja ne ovat tottuneet hyvin erilaiseen maailmaan. Sitten yhtäkkiä niissä alettiin leikkiä ikään kuin oltaisiin yksityinen yritys, ja niillä oli omat käsitykset siitä, mitä se tarkoittaa toimia niin. Minusta se tulkinta todellisuudessa ei vastannut siitä, miten yritykset toimivat vaan se oli tällainen oma käsitys siitä." (tutkimuslaitos)*

Yhteistyön kannalta oikeushenkilöiden tai sen puutteen ei nähdä olevan este. Yhteistyötä voidaan hoitaa kaikissa hallintomalleissa.

- *"Se että yliopistolla on julkisoikeudellinen malli ja tutkimuslaitoksilla on paljolti virastomalli, niin ei se ole yhteistyön este. Sen taakse ei pidä paeta. [...] Kysymys on enemmän intressistä ja kyvystä organisoida asioita." (asiantuntija)*

Vaikka tilivirastoaseman ei sinänsä nähdäkään olevan yhteistyön este tai hidaste, voisi itse-
näisestä oikeusasemasta olla hyötyä tutkimuslaitoksille. Tietoisuus oman vastuun lisääntymi-
sestä voisi tuoda mahdollisuuksia myös yhteistyön lisääntymiselle esimerkiksi kannustamalla
tutkimuslaitoksia myös tutkimustulosten kaupallistamiseen.

Tutkimuslaitoksessa nähdään, että vaikka tutkimuslaitosten tilivirastoasemassa on omat on-
gelmansa, nämä eivät välttämättä välity yhteistyöhön. Suurimmat hidasteet liittyvät tilivirasto-
jen virastomaiseen toimintakulttuuriin ja osin myös valtion kirjanpidon menettelyihin, jotka
voivat aiheuttaa hitautta päätöksenteossa rajoitteita mahdollisiin toimintatapoihin.

Toisaalta yhteinen juridinen viitekehys olisi kuitenkin omiaan helpottamaan myös yhteistyötä:

- *"Mitä lähempänä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten toimintatavat ja toimintaa ohjaa-
vat säädökset ovat toisiaan, sitä tasaveroisemmin yhteistyöhankkeissa voidaan toi-
mia ja sitä helpompaa ja nopeampaa on asioiden sopiminen (tutkimussopimukset,
kaupallistaminen, rakenteelliset järjestelyt organisaatioiden kesken jne.) kun viiteke-
hyksestä on yhteinen ymmärrys." (tutkimuslaitos)*

4.5 Tutkimuslaitosten oikeusaseman mahdollisesta muutta- misesta

Taustaa ja näkökulmia

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuu-
distukseksi (ns. TULA-periaatepäätös) annettiin 5.9.2013. Periaatepäätöksen mukaan koko-
naisuudistuksen tavoitteena on, että tutkimus toimii yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksen-
teon strategisena resurssina.

Kokonaisuudistuksen eräänä tavoitteena on syventää yhteistyötä tutkimuslaitosten ja korkea-
koulujen välillä. Tarkoituksena on mm. vahvistaa suomalaisen tutkimus- ja innovaatiojärjes-
telmän vahvuutta kokonaisuutena.

Eräs TULA-periaatepäätöksen kotimaisten tutkimustoimijoiden yhteistyötä edistäviä toimenpi-
teistä on korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventämisen monivuotinen kehittä-
misprosessi, ns. KOTUMO. KOTUMO-tiekartassa vuosille 2015–2017 on tunnistettu konk-
reettisia toimia, joilla muun muassa yhteistyön esteitä voidaan käytännössä purkaa ilman
lisäresursseja.⁷³

Eräänä toimenpiteenä tiekartassa on esitetty arviointi tarpeesta muuttaa tilivirastomuotoiset
tutkimuslaitokset julkisoikeudellisiksi toimijoiksi sopimus pohjaisten yhteistyörakenteiden to-
teuttamisen helpottamiseksi.

Työterveyslaitos TTL itsenäistettiin julkisoikeudelliseksi yhteisöksi jo vuonna 1978. Hallituk-
sen esityksen mukaan työterveyslaitoksen hallinnollisen aseman muutoksella pyrittiin laitok-

⁷³ OKM 2015:16, Tiivistelmä ja s. 11.

sen toimintojen erikoisluonteeseen, laitoksen tieteellisen itsenäisyyden ja laitoksen saavuttaman kansainvälisen aseman säilymiselle luomaan mahdollisimman hyvät edellytykset.⁷⁴

Tutkimuslaitosten muuttamista tilivirastoista julkisoikeudellisiksi laitoksiksi esitti professori Jorma Rantanen *Sektoritutkimuksen selvitysraportissa* vuonna 2008.⁷⁵ Selvityksessä Rantanen mukaan julkisoikeudellisen laitoksen "hallintomalli soveltuu hyvin modernin tutkimuslaitoksen hallintomalliksi ja tuo tarpeellista dynamiikkaa, joustavuutta ja itsenäisyyttä tutkimuslaitosten operatiiviseen toimintaan vaarantamatta niiden yhteiskunnallisia tehtäviä ja niiden ohjausta".⁷⁶ Tilivirastomallin Rantanen näki soveltuvan "huonosti tutkimuslaitostyyppisen toiminnan hallintomalliksi etenkin, kun laitosten odotetaan tehostavan oman tulorahoituksen hankintaa ja toimivan tehokkaasti ja joustavasti useantyyppisten yhteistyöpartnereiden kanssa sekä kotimaassa että kansainvälisesti".⁷⁷ Julkisoikeudellinen hallintomalli antaisi uusia mahdollisuuksia kehittää yhteistyötä erityisesti julkisoikeudellisten yliopistojen mutta myös ammattikorkeakoulujen kanssa.⁷⁸

Siten tutkimuslaitosten oikeusaseman itsenäistämiseen voisivat soveltua pitkälti samat yllä esitetyt argumentit kuin yliopistojen ja VTT:n itsenäistämisen kohdalla. Yliopistojen kohdalla Jääskinen ja Rantanen esittivät itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön vahvuudet/heikkoudet ja mahdollisuudet/uhat seuraavanlaisessa taulukossa⁷⁹:

| Vahvuudet | Heikkoudet |
|--|--|
| oikeushenkilönä osa julkista sektoria, läheisyys valtion, lailla turvattu valtionrahoitus, mission lailla määrätty, joustavuus, itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö, sisältää toiminnalle selviä taloudellisia insentiivejä, oma tase, rahastointimahdollisuus | harvinainen Suomessa, juridinen selkiintymättömyys, erilaisia hallinnon menettelyjä, aito taloudellinen vastuu, mistä alkupääoma, transitiokysymykset mm. henkilöstön palvelussuhteiden osalta, yhteisön synty ja päättyminen säänneltävä erikseen |
| Mahdollisuudet | Uhat |
| joustavuus, sisäinen yrittäjäyys, ei virastomallin ongelmia kansainvälisessä toiminnassa, oma henkilöstöpolitiikka, mahdollisuus yksityisoikeudellisiin työsuhteisiin, antaa laajempaa variaatiota palvelussuhteissa | pääoman ja riskinkantokyvyn epäselvyys, tase/oletettu valtiontakaus, budjettirahoituksen ennustamattomuus, budjettirahoitus poliittisen päätöksen tulosta |

Edellä esitetysti myös VTT:n yhtiöittämistä koskevissa esitöissä todettiin itsenäisen aseman tuovan muun muassa joustavuutta ja monipuolisia rahoitusmahdollisuuksia (esimerkiksi lainoitus). Tilivirastoissa sitä vastoin rahankäytön vapaus on rajoitettua, sillä tilivirastojen on noudatettava budjettilainsäädännön vaatimuksia.

VTT:n yhtiöittämistä lukuun ottamatta tutkimuslaitosuudistuksessa on kuitenkin oikeusaseman muutosten sijasta toistaiseksi keskitytty rakenteellisiin ja tutkimusrahoitusta koskeviin

⁷⁴ HE 143/1977 vp, s. 1.

⁷⁵ Rantanen (2008), kuvailulehti ja s. 121–122, s. 151.

⁷⁶ Ibid, s. 9.

⁷⁷ Ibid, s. 121.

⁷⁸ Ibid, s. 122.

⁷⁹ Jääskinen & Rantanen (2007), s. 83.

uudistuksiin. Tutkimuslaitoksia on yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi, ja osa on yhdistetty Helsingin yliopistoon.⁸⁰

Tanskan tutkimuslaitosuudistus

Tanskassa valtaosa tutkimuslaitoksista on yhdistetty yliopistoihin. Muutosprosessi on edelleen käynnissä, ja sen lopullisia seurauksia on vielä vaikea arvioida. Esimerkiksi muutoksen vaikutuksia sektoreiden väliseen yhteistyöhön ei vielä ole tietävästi tutkittu.

Tanskassa yliopisto- ja tutkimuslaitossektorit ovat muuttuneet voimakkaasti 2000-luvulta alkaen. Vuonna 2001 Tanskan hallituksen perustama komitea julkaisi raportin, jossa tuotiin esille muun muassa tarve lähentää yliopistoja ja tutkimuslaitoksia esimerkiksi perustamalla näiden välille yhteenliittymiä. Lähentämisen uskottiin tuovan synergiaetuja lisäten muun muassa resurssien tehokkaampaa hyödyntämistä ja parantaen kansainvälistä kilpailukykyä⁸¹. Joitakin kuukausia raportin julkistamisen jälkeen Tanskan uusi hallitus toi hallitusohjelmassaan esille tarpeen luoda läheisempi yhteys korkeakoulusektorin, tutkimuksen ja innovaatiopolitiikan välille. Vuonna 2003 hallitus teki päätöksen yhdistää neljä pienempää tutkimuslaitosta kolmeen yliopistoon⁸². Päätös sai paljon kritiikkiä, sillä kaikki eivät nähneet yhdistämistä parhaana tapana yliopistojen ja tutkimuslaitosten lähentämiseen. Kritiikistä huolimatta yhdistymiset toteutuivat tammikuussa 2004.⁸³

Tanskan uusi yliopistolaki tuli voimaan vuoden 2003 alusta, minkä johdosta yliopistojen hallintorakenne muuttui demokraattisesta kollegiaalihalinnosta hierarkkiseksi hallitusmuotoiseksi hallinnoksi. Yliopistoista tuli uuden yliopistolain voimaan tullessa itsenäisiä osakeyhtiömäisiä yksiköitä. Yliopistojen uudet hallitukset alkoivat toimia vuodesta 2005, mikä mahdollisti uudistusten toimeenpanon.⁸⁴

Vuonna 2007 Tanskassa toteutettiin suurimmat yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhdistämiset. Projekti aloitettiin jo vuosi aikaisemmin ja se eteni useiden vaiheiden kautta. Ensimmäisessä vaiheessa vastuuministeriö pyysi yliopistoja ja tutkimuslaitoksia ilmaisemaan kantansa ja kiinnostuksensa integraatiota kohtaan. Vastauksissa uudistukseen suhtauduttiin joltain osin skeptisesti; tutkimuslaitokset eivät nähneet integraatiolle tarvetta ja yliopistot katsoivat suurten yksikköjen olevan hitaita ja byrokraattisia. Vastauksissaan suurin osa yliopistoista ja tutkimuslaitoksista kuitenkin suhtautui ideaan pääosin positiivisesti, vaikkakin toisistaan poikkeavin yhdistymisiä koskevin vaatimuksin. Yhdistymisneuvotteluja käytiin pitkälle vuoden 2006 syksyyn asti, kunnes lokakuussa hallitus julkisti uuden "yliopistomaiseman". Kaiken kaikkiaan yhdeksän tutkimuslaitosta yhdistettiin yliopistoihin – vain kaksi yliopistoa

⁸⁰ Vuoden 2015 alussa tapahtui useita tällaisia muutoksia. Maanmittauslaitokseen liitettiin vuoden 2014 loppuun asti itsenäisinä toiminut Geodeettinen laitos sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken tietotekniikan kehittämisestä. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Metsätutkimuslaitos Metla, Riista- ja kalatalouden tutkimuskeskus RKTL ja Tiken tilasto-osuus puolestaan yhdistyivät Luonnonvarakeskukseksi (LUKE). Samalla Kuluttajatutkimuskeskus ja Oikeuspoliittinen tutkimuskeskus fuusioitiin Helsingin yliopiston osiksi. Kuluttajatutkimuskeskus on toiminut 1.1.2015 alkaen samalla nimellä osana politiikan ja talouden tutkimuksen laitosta, Oikeuspoliittinen tutkimuskeskus puolestaan toimii nykyään valtiotieteellisen tiedekunnan sosiaalitieteiden laitoksen osana nimellä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo).

⁸¹ Aagaard, Kurt – Hansen, Hanne Foss – Rasmussen, Jørgen Gulddahl, *University Merger Reforms: Rational, political, institutional or incidental processes? The case of Denmark*, 2015, s. 5.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Aagaard, Kaare et al., *Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector*, *European Journal of Higher Education*, 2016, s. 44–45.

⁸⁴ *Ibid.*

ja tutkimuslaitosta jäi yhdistymisten ulkopuolelle.⁸⁵ Tutkimuslaitoksia yhdistettiin yliopistoihin tiedekuntien, laitosten ja ammatillisten yksiköiden muodossa.⁸⁶

Esimerkkitapauksiksi yhdistymisistä on usein otettu tutkimuslaitosten yhdistäminen Aarhusin ja Aalborgin yliopistoihin. Aalborgin yliopiston yhdistyminen yhden tutkimuslaitoksen (*the Danish Building Research Institute*) kanssa onnistui suhteellisen hyvin ja joitakin synergiaetuja saavutettiin. Tutkimuslaitos pysyi Aalborgin yliopistossa itsenäisenä laitoksena eikä sitä alettu voimakkaasti sulauttaa, mikä on nähty hyvänä asiana. Sen sijaan Aarhusin yliopistossa, johon yhdistyi kaksi suurta tutkimuslaitosta (*the Danish Institute of Agricultural Sciences* ja *the National Environmental Research Institute*) ja yliopistoa, vaikutukset olivat vähemmän positiivisia. Aarhusin yliopisto antoi tutkimuslaitoksille aluksi laajan autonomian, minkä yliopiston johto myöhemmin koki aidon integraation esteenä. Vuonna 2011 Aarhusin yliopiston hallitus teki päätöksen luoda yksi yhtenäinen yliopisto, mistä johtuen tutkimuslaitokset hajotettiin ja sulautettiin täysin.⁸⁷

Tässä selvityksessä ei ole ollut mahdollista haastatella kaikkien valtion tutkimuslaitosten edustajia. Haastattelujen perusteella oikeusaseman muutokseen kuitenkin suhtaudutaan tilivirastomuotoisissa tutkimuslaitoksissa osin varauksella.

- *"Jossain vaiheessa vähän tavallaan punnittiinkin sitä, että pitäisikö meidän tehdä aloite tähän liittyen, että me muuttuisimme joksikin muuksi [Työterveyslaitoksen tapaiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi], mutta me päätettiin, että sitä ei tehdä. Peruste sille oli se, että emme kuitenkaan niin dramaattisia etuja siinä nähneet, että siihen jumppaan lähdetäisiin." (tutkimuslaitos)*

Osakeyhtiömuotoa ei kyseisessä tutkimuslaitoksessa tarkemmin harkittu, sillä kyseisellä alalla perinteisesti on melko vähän bisnesmahdollisuuksia (esimerkiksi vaikka VTT:hen verrattuna, joka jo aikaisemmin toimi suurelta osin markkinaehtoisessa toimintaympäristössä).

Myös erään toisen tutkimuslaitoksen johtaja kaipasi selkeitä näyttöjä siitä, että oikeusaseman muutoksesta olisi laitokselle jotakin hyötyä, ennen kuin muutosta kannattaisi harkita.

On huomattava, että yliopistojen kohdalla oikeusaseman muutos perustui yliopistojen omaan toiveeseen. Vastaavia selkeitä viestejä ei toistaiseksi vaikuttaisi kuuluneen tutkimuslaitosten puolelta.

Elinkeinoelämän edustajan mukaan tutkimuslaitosten oikeudellisen aseman muuttaminen ei ole vielä ajankohtaista. Tutkimuslaitosten lukumäärä on pienentynyt fuusioiden kautta. Näiden tulisi ensin löytää oma roolinsa uudessa rakenteessa. Tämän jälkeen voisi miettiä, olisiko oikeudellisen aseman muuttamisesta vielä hyötyä.

Tutkimuslaitokset suorittavat toiminnassaan sekä viranomaistehtäviä että harjoittavat liiketoimintaa. Näiden toimintojen määrät suhteessa toisiinsa voivat vaihdella erittäin paljon. Esimerkiksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ei vaikuttaisi harjoittavan liiketoimintaa

⁸⁵ Aagaard, Kurt et al., *University Merger Reforms: Rational, political, institutional or incidental processes? The case of Denmark*, 2015, s. 6–7.

⁸⁶ The Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, *The University Evaluation 2009 – Evaluation report*, 2009, s. 94.

⁸⁷ Aagaard, Kaare et al., *Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector*, *European Journal of Higher Education*, 2016, s. 50–54.

lainkaan ja maksullisen toiminnan osuus kokonaisrahoituksesta vuonna 2015 oli vain 2,7 %. Sen sijaan Työterveyslaitoksen (TTL) kokonaisrahoituksesta yli 30 prosenttia muodostui vuonna 2015 asiakasratkaisut-toiminta-alueen tuotoista. Pääosassa tapauksista harjoitettu liiketoiminta muodostaa alle 6 prosenttia valtion tutkimuslaitosten kokonaisrahoituksesta.

Myös viranomaistehtävien määrässä on paljon vaihtelua. Edellä mainitulla VATT:llä ei esimerkiksi ole lainkaan suoraan laista seuraavia viranomaistehtäviä, mutta valtiovarainministeriö voi antaa sille toimeksiantoja. Sen sijaan esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL käyttää merkittävää julkista valtaa esimerkiksi oikeuspsykiatrian saralla ja toimii tilastolain mukaisena tilastoviranomaisena, mistä seuraakin huomattavasti laajempia viranomais-tehtäviä.

- *"On kuitenkin huomattava, että kaikilla ko. instituutioilla on varsinaiset lailla säädellyt missionsa eikä niiden ainoana tehtävänä ole tuo yhteistyö. Oikein toteutettuna ja strategisesti ohjattuna se [yhteistyö] kuitenkin voi tukea myös osapuolten missioiden toteutumista."* (asiantuntija)

Tilivirastojen itsenäistä liikkumavaraa säätelee myös se, millä tavoin asianomainen ministeriö tutkimuslaitosta ohjaa. Myös tilivirastoissa voidaan siten lisätä autonomiaa tarvittaessa ohjausta höllentämällä

Case THL

Oikeusaseman muuttaminen itsenäiseksi oikeushenkilöksi ei muutoinkaan ole ratkaisu, joka sopisi samalla tavalla kaikille tutkimuslaitoksille. Esimerkiksi THL:n kohdalla koko laitoksen juridisen ja hallinnollisen aseman muuttaminen ei ratkaisisi sen elinkeinoelämän kanssa yhteistyössä tehtävään liiketoimintaan liittyviä, lähinnä yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyttä koskevia ongelmia.

Advance Asianajotoimisto Oy on tehnyt THL:n toimeksiannosta selvityksen *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos kehittyvässä terveysalan tutkimusekosysteemissä* (18.2.2016). Selvityksen taustalla on TEM:n, STM:n, OKM:n, Tekesin ja Suomen Akatemian laatima Kansallinen terveysalan tutkimus- ja innovaatiopoliittinen kasvustrategia, joka kannustaa terveysalan julkisia toimijoita tiivistämään yhteistyötä yritysten ja teollisuuden kanssa. Selvitys viittaa myös hallitusohjelmaan, joka korostaa vaikuttavuutta ja kaupallistamista osana julkista tutkimus ja innovaatiopolitiikkaa.⁸⁸

THL ei kuitenkaan ole kyennyt hyödyntämään tutkimusyhteistyöhön liittyvää liiketoiminta- ja muuta taloudellista potentiaaliaan muun muassa johtuen epäselvyydestä toimintaan liittyvistä oikeudellisista rajoituksista ja yritystyön yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä.⁸⁹ Selvityksen mukaan THL:ään kohdistuu ristiriitaisia odotuksia. Vaikka yritysyhteistyöhön ja innovaatiotoimintaan toisaalta kannustetaan, toisaalta laitosta kannustetaan varovaisuuteen muun muassa esteellisyysongelmien välttämiseksi.⁹⁰ STM on esimerkiksi korostanut voimakkaasti THL:n roolia viranomaisena ja painottanut, että THL:n yritysyhteistyö ei saa haitata laitokselle lain-säädännössä tai THL:n ja STM:n tulossopimuksessa määrättyjen tehtävien suorit-

⁸⁸ Advance (2016), s. 2.

⁸⁹ Ibid, s. 2.

⁹⁰ Ibid, s. 3.

tamista.⁹¹ Valtion viraston toimiessa elinkeinomarkkinoilla huomioon on otettava myös kilpailuneutraliteettiongelmia ja EU:n valtiontukisääntely.⁹²

Selvityksen mukaan THL:n lakisääteinen tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatoiminta ovat siten kiinteä osa laitoksen toimintaa, ettei näitä voi pitää täysin erillisinä sen varsinaisista viranomaistehtävistä.⁹³ Sinänsä selvityksessä ei nähty THL:n viranomaistehtäviin sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä⁹⁴, mikä estäisi tällaisten tehtävien siirtämisen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.⁹⁵ Muutoinkin THL:n varsinaisten viranomaistehtävien nähtiin muodostavan vai suhteellisen suuren osan koko laitoksen toiminnasta.⁹⁶

Suurimpina ongelmina vaihtoehdossa, jossa THL jatkaisi nykyisellä toimintamallillaan, nähtiin yritysysteistyön ja maksullisen palvelutoiminnan laajentamisesta seuraava kilpailuneutraliteetin ja puolueettomuuden vaarantuminen. Puolueettomuusongelmia liittyvät THL:n rooliin julkisena viranomaisena ja asiantuntijalaitoksena, joka myös on osallisena hankinnoista päättämisessä, jolloin voidaan epäillä yksityisen tutkimusrahoituksen vaikuttavan näihin päätöksiin. Kilpailuoikeudelliset ongelmat ja riskit ovat suhteellisen vähäiset – ennemminkin kyse on "jännitteistä", mutta jo pelkät epäilykset voivat vahingoittaa THL:n uskottavuutta ja kansalaisten luottamusta sen toimintaan. Eräänä ratkaisuna voisi olla laitoksesta erillisen "toimikunnan" tai "arviointiryhmän" perustaminen, joka arvioisi mahdollisia yritysysteistyöhankkeita näistä näkökulmista.⁹⁷

Selvityksessä tarjotaan ensisijaiseksi ratkaisuksi toimintamallia, jossa THL:n tietyt toiminnot, joiden toteuttaminen THL:ssä on haastavaa (esimerkiksi pääosa yritysysteistyöstä), eriyttäisi omaksi oikeushenkilöksi, joka toimisi osakeyhtiö- tai säätiömuodossa. Muutos edellyttäisi myös sitä, että laissa olisi säädettävä THL:n mahdollisuudesta omistaa osakeyhtiö, jonka kautta se voisi harjoittaa tiettyjä lakisääteisten tehtävien ulkopuolisia palveluja. Esimerkiksi ennen VTT:n yhtiöittämistä sen oli mahdollista hoitaa osaa sen toiminnasta osakeyhtiön kautta.⁹⁸ Tässäkin vaihtoehdossa on huolehdittava THL:n ja THL Oy:n välisestä riittävästä erillisyydestä esimerkiksi henkilöstön osalta ja siitä, ettei yhtiön katsottaisi saavan kiellettyä kilpailuetua yhtiöittämisen seurauksena. Lisäksi olisi tarkkaan arvioitava sitä, mitä toimintoja yhtiöön tarkalleen siirrettäisiin.⁹⁹

Selvityksen pohjalta THL on tehnyt ministeriölle esityksen tiettyjen liiketoimintojen eriyttämisestä. Tällä välin sosiaali- ja terveysministeriö asetti syksyllä 2016 Osmo Soininvaaran selvittämään STM:n hallinnonalan laitosten THL:n, TTL:n, Valvira ja Fimean mahdollisuuksia tukea sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.¹⁰⁰ Selvityshenkilön tehtävänä oli selvittää laitosten mahdolliset päällekkäiset tehtävät tai tehtävät, joita uudelleen järjestelemällä ja suuntamaalla on saavutettavissa tavoitel-

⁹¹ Ibid, s. 32.

⁹² Ibid, s. 3.

⁹³ Ibid, s. 11.

⁹⁴ Ibid, s. 5.

⁹⁵ Selvityksessä ei erikseen tarkastella näitä tehtäviä. Voidaan huomauttaa, että esimerkiksi THL:n pakkohoitomääräyksiin liittyvien tehtävien on nähty sisältävän merkittävän julkisen vallan käyttöä.

⁹⁶ Avance (2016), s. 10.

⁹⁷ Ibid, s. 41–42.

⁹⁸ Ibid, s. 39.

⁹⁹ Ibid, s. 43.

¹⁰⁰ STM058:00/2016.

tavia synergiaetuja. THL:n esitys jäi odottamaan Soininvaaran selvityksen valmistumista.¹⁰¹

THL:n liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntämiseen liittyy myös lainsäädännöllisiä ongelmakohtia. Vireillä onkin esitys uudeksi laiksi sosiaali- ja terveystietojen tietoturvalisesta hyödyntämisestä. Lakiuudistuksella pyritään luomaan edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnassa syntyvien henkilötietoisten asiakastietojen ja muiden terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien henkilötietojen hyödyntämiselle tilastointiin, tutkimukseen, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, opetukseen, tietojohdantamiseen, viranomaisohjaukseen ja -valvontaan sekä viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtäviin. On katsottu, että nykyinen säädöspohja estää tietojen täysipainoisen hyödyntämisen.

THL:n tapaus osoittaa, että eri tutkimuslaitoksilla voi olla omanlaisiaan ongelmakohtia, joihin voidaan ainakin osin etsiä ratkaisuja myös hallintomallin muutoksella. Muutoksia harkittaessa on kuitenkin huomioitava kunkin tutkimuslaitoksen yksilölliset olosuhteet.

4.6 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Erilaista oikeusasemaa ei koeta yhteistyön esteeksi. Kuitenkin itsenäisen oikeusaseman saaneet toimijat vaikuttavat olevan tyytyväisiä muutokseen. Aseman tuomia mahdollisuuksia ei ole vielä täysimääräisesti hyödynnetty. Itsenäisestä oikeushenkilöasemasta saattaisi olla hyötyä myös tällä hetkellä tilivirastoasemassa toimiville tutkimuslaitoksille muun muassa joustavuuden ja dynaamisuuden lisääntymisen kautta. Toisaalta ainakaan kaikissa tutkimuslaitoksissa tällaista muutoksen tarvetta ei nähdä. Hyvä yhteistyö on mahdollista myös tilivirastomallissa.

Tutkimuslaitosten organisoinnin ja hallintomallin muodon suhteen ei välttämättä ole kaikille sopivaa yhtä ratkaisua, johtuen muun muassa eri tutkimuslaitosten viranomaistehtävien ja liiketoimintamahdollisuuksien erilaisuudesta. Mahdollisia hallintomallin muutoksia kannattaa harkita tutkimuslaitoskohtaisesti.

¹⁰¹ Soininvaaran selvitysraportti "Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi" julkaistiin 18.1.2017. Raportissa Soininvaara esitti omana kantanaan, "ettei laitoksen juridiselle statukselle kannata tehdä mitään, eikä myöskään THL:n maksullista toimintaa kannata yhtiöittää. Sen sijaan laitoksen taloudellista itsemääräämisoikeutta tulee vahvistaa. Laitos on jo nyt pääosin nettobudjetoitu, joten liikelaitosmainen toiminta ei ehkä edellytä kuin toimintakulttuurin muutosta" (s. 15).

5. ASEENTEET, TOIMINTATAVAT JA KANNUSTEET

5.1. Johtuvatko yhteistyön esteet lainsäädännöstä vai asenteista tai toimintatavoista?

Tämän selvityksen haastatelluilta tiedusteltiin, mitä yhteistyön esteitä tai hidasteita johtuu lainsäädännöstä ja kokivatko he sektoreiden välisen yhteistyön esteiden tai hidasteiden johtuvan enemmän lainsäädännöstä vai asenteista ja toimintatavoista.

Vastausten perusteella yhteistyötä estävät tai hidastavat lähinnä asenteet ja toimintatavat, ei lainsäädäntö:

- *"Jos kysytään, mikä edellyttää vain toimintatavan muutosta ja mikä lainsäädäntömuutosta, luulen että enemmän se on toimintatavoista ja tulkinnoista kiinni. [...] Ainakin minun selvä viestini on, että se on toimintatavoissa.." (tutkimuslaitos)*
- *"Minä en ainakaan tiedä, että lainsäädännöstä tulisi rajoitteita, jotka hankaloittaisivat, kun on tahtoa laittaa asiat kuntoon." (järjestö)*
- *"On kiinni erilaisista toimintakulttuureista ja erilaisista käytänteistä, ja siitä miten ministeriö mieltää joitain asioita." (järjestö)*
- *"Näitä juridisia ongelmia on tosi vähän. Enemmän ne ovat asenteita tai toimintatapoja. Tai sellaisia, jotka voitaisiin muuttaa jos haluttaisiin." (ministeriö)*
- *"Aika monet organisaatiot käyttävät merkittävän osan ajastaan siihen, että ne perustelevat, miksi jotakin asiaa ei voi tehdä. Minä olen vähän sitä mieltä, että aika paljon voidaan oikeastaan tehdä. Ja ne kaikki laitkin ja säädökset - ne ovat kuitenkin ihmisten kirjoittamia, eli me voisimme ihan hyvin aktiivisemmin esittää niihin muutoksia, jos siellä on jotakin, joka estää yhteistyötä." (tutkimuslaitos)*
- *"Suurin osa esteistä johtuu toimintatavoista, ei niinkään lainsäädännön tai asetuksen puutteista. [...] Esteet johtuvat pääosin rahoitusmallin ohjaavasta vaikutuksesta organisaatioiden käytäntöihin ja toimintakulttuureihin (nyt malli ei todenna yritysyhteistyötä)." (ammattikorkeakoulu)*

Luvussa 3.2 esiteltujen selvitysten tapaisesti tämän selvityksen yhteydessä haastateltujen esittämät viittaukset lainsäädännöstä johtuviin ongelmiin olivat yksittäisiä. Hankintalain soveltamisen vaikeus kuitenkin mainittiin useammassa haastattelussa. Eräs haastateltava toi esiin valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntöön liittyvät hankaluudet mutta totesi samalla lainsäädännön olevan siten maailmanlaajuista, että sitä voisi olla vaikea lähteä muuttamaan.

Osassa haastatteluista esille nousi myös ajatus siitä, että vaikka lainsäädäntö ei aiheuttaisi-kaan yhteistyölle esteitä, voidaan lainsäädännöllä myös ohjata ja kannustaa tietynlaiseen toimintaan. Tämä voi olla tarpeen varsinkin, jos olemassa olevia lakeja tulkitaan rajoittavasti:

- *"Jos ministeriön tapa tulkita lainsäädäntöä on niin, että mennään sen varovaisuuden ja tiukimman kautta, niin silloin kaikki tällainen lainsäädäntö, lakien poistaminen tai lakien kirjoittaminen niin että annetaan mahdollisuuksia tehdä... nimenomaan mahdollisuuksia, kyllä se on aika selkeä." (järjestö)*

Haastateltava antoi esimerkiksi kysymyksen siitä, saavatko yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestää toisilleen ja ostaa toisiltaan kieltenopetusta.

- *"En minä ainakaan nykyisestä yliopistolaista ja ammattikorkeakoululaista löydä mitään esteitä tälle toiminnalle sinänsä ainakaan suoraan, ei sitä siellä lue. Ministeriön tapa ratkaista asia on se, että tehdäänpäs siitä laki. Kun joillain yliopistoilla on tällaisia suunnitelmia ollut ja kun rahoitus ja ohjaus tulevat ministeriöltä ja siitä käydään keskustelemassa, niin tulkinta on ollut se, että näin ei voida tehdä. Se kertoo varmasti myös tästä vanhasta ohjauskulttuurista, että vaikka on haluttu antaa autonomiaa lisää, siitä on vaikea päästää tietyllä tavalla irti. Kun lakia voisi tulkita vähän vapaammin, niin nyt säädetään uusia lakeja, että saataisiin tehdä asioita."* (järjestö)

Hallintojuristien nähdään myös olevan usein liian varovaisia. Tätä voitaisiin osin helpottaa kirjoittamalla lakeja helpommin ymmärrettävään muotoon.

- *"Lakikieli on niin hankalaa, ja sitten on yleinen käsitys, että ei niin saa tehdä. Silloin ei edes vaivaannuta katsomaan, että mitä siellä oikein on."* (asiantuntija)

Aina ei lainsäädännöllä voida ennalta vastata kaikkiin tuleviin kysymyksiin. Joka tapauksessa tarvittaisiin enemmän *can do* -asennetta:

- *"Pitäisi tuoda esille, että hei tähän on mahdollista. [...] Mutta suhtaudutaan hirveän varoen kaikkeen, ettei vaan tehdä mitään väärin. Pientä siviilirohkeutta saisi olla joka suuntaan. [...] Minä melkein väittäisin, että lainsäädäntö ei ole este. Vaan se on kyky toimia sen puitteissa luovasti ja innovatiivisesti. [...] Säädöksiä enemmän ratkaisevat kulttuuri, innovatiivinen johtaminen, strateginen ajattelu ja strateginen lahjakkuus."* (asiantuntija)

Sääntöjen ja määräysten mahdollistavamman tulkinnan tarve nostettiin esille myös huhtikuussa 2016 julkaistussa raportissa *Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta?* Hankkeessa järjestetyssä yritystyöpajassa nousi vahvasti esille, että "[s]ääntöjen ja määräysten ylikireästä 'varman päälle' tulkinnasta on siirryttävä kannustavaan ja sallivaan käytäntöön. Tämä on välttämätöntä, jos haluamme olla eturintamassa hyödyntämässä digitaalisten alustojen tuomia liiketoimintamahdollisuuksia" (s. 43).

5.2 Asenteet

"Yhteistyöhön pitäisi suhtautua mieluummin vähän liian sinisilmäisesti kuin epäilevästi. Käytännössä kaikki meidän projektit ja hankkeet ovat yhteishankkeita. Mielestäni se on maksanut itsensä moninkertaisesti takaisin, että me olemme suhtautuneet avoimesti ja halunneet tehdä yhteistyötä. Aina siellä on joku joukossa, joka fuulaa tai näin, mutta se on pientä verrattuna siihen, mitä siitä vastaavasti saa." (tutkimuslaitos)

Antti Pelkosen ja Mika Niemisen vuoden 2015 selvityksessä *Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyö ja yhteistyön esteet* todettiin, että vaikka yhteistyö korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten välillä toimii yleisesti ottaen hyvin, eräs keskeisesti yhteistyön edellytyksiin vaikuttava tekijä on erot organisaatioiden orientaatioiden välillä (esimerkiksi yliopistotutkimuksen liiallinen akateemisuus tutkimuslaitosten näkökulmasta).

Myös käsillä olevan selvityksen puitteissa tehdyissä haastatteluissa asenteista löydettiin yhteistyön esteitä ja hidasteita. Asenteet osin nähtiin jopa perimmäisinä syinä monille juridisinä esteinä näyttäytyville seikoille:

- *"Jos on asenne vastaan yhteistyön tekemistä ja toimintakulttuurissa on eroja, tulee niitä pelkoja, ja sitten kaikista säännöistä ja ohjeista on helppo saada ne syyt, jos asenne on jo valmiiksi vähän kielteinen. Että sieltähän löytyy sitten niitä."* (yliopisto)

Yliopistojen ja tutkimuslaitosten väliset orientaatioerot välittyvät myös yhteistyön insentiiveissä eli kannustimissa. Esimerkiksi VTT:n tapaisella tutkimuslaitoksella nähdään olevan enemmän paineita tuloksen tekemiseen ja tätä kautta myös yhteistyöhön.

- *"He [yliopistotutkijat] haluavat tehdä yhteistyötä maailman parhaiden tieteilijöiden kanssa eli saada akateemista meriittiä kun taas tällainen teollisuusyhteistyö ei ole heidän mielestään niin arvostettavaa. [...] Mutta kyllä siellä sektoritutkimuslaitoksella-kin on niitä, jotka tekevät paljon teollisuuden kanssa, ajattelua, että yliopistotutkijat eivät ole sellaisia, jotka he haluaisivat siihen mukaan. Että ne ovat välillä vähän hitaita ja tekevät sitä enemmän akateemisesti kuin mitä sektoritutkimuslaitokset ovat tottuneet tekemään. Ja varmaan on paljon sitä kilpailuakin, että ei haluta antaa omia kontakteja jollekin toiselle."* (yliopisto)

Kokonaan yhteistyön tekeminen ei ole kuitenkaan yliopistotutkijan halusta kiinni. Akateemisessa maailmassa meritoituminen voi johtaa siihen, ettei aikaa jää soveltavammalle yhteistyötutkimukselle.

- *"Mutta kyllä puhdas akateeminenkin tutkimus on hyvin tarpeellista. Ja jos ei ole mitenkään säännelty sitä, minkä verran voi käyttää puhtaaseen akateemiseen ja pitääkö sen lisäksi tehdä jotain yritystutkimusta, niin varmaan on vaikea irrottautua siitä. Akateeminen tutkimuskin on kovin kilpailtua, että jos ei ole koko ajan 24/7 siinä tutkimuksessa mukana vaan tekee vähän soveltavampaa tutkimusta eli hyödyntää sitä jo opittua, niin siinä voi pudota akateemisen tutkimuksen huipulta aika helposti. Mutta kyllä sitten on huippututkijoitakin, jotka tekevät myös paljon yritysten kanssa."* (yliopisto)

Tilanteen korjaaminen yhteistyötä edistävään suuntaan edellyttäisi sitä, että myös esimerkiksi yritys-yhteistyö laskettaisiin meritoitumista tuottavaksi tekijäksi tai että se muutoin huomioitaisiin esimerkiksi palkitsemisessa.

Kannustimien lisäksi kaivataan yleistä asenneilmapiirin muokkausta:

- *"Helsingin yliopistolla aika pitkäänhän oli sellainen asenneilmapiiri vallalla, että ei se [kaupallistaminen] ole ihan sallittua. On se jo minusta paljon muuttunut, mutta edelleenkin minusta kysymys on siitä, minkälainen asenne tutkijalla on tutkimuksensa kaikenlaiseen hyödyntämiseen. Minun ohjenuorani on ollut, että on epäeettistä olla hyödyntämättä julkisella rahoituksella tehtyjä tuloksia."* (tutkimuslaitos)

Eri korkeakoulujen ja tiedekuntien välillä on myös eroja yritys-yhteistyön määrässä.

- *"Meidän ja [...] yliopiston välillä, niin se suurin este on tämä henkinen puoli ja se tulee näistä toimintakulttuurin eroista. Meidän juuret ovat niin kovin erilaiset. Ja siinä on paljon tieteenkin ihan turhia ennakkoluulojakin, mutta kyllä siinä ihan, sanotaan ihan suhtautuminen siihen, että voiko yritysihmisten tai yritysten kanssa tehdä yhteistyötä, niin kyllähän siinä on ihan mielettömän suuri ero ollut [...] Kyllähän meidän pitäisi saada insinöörit ja oikeat lääkärit paljon läheisempään yhteistyöhön, koska se on se kova juttu."* (yliopisto)

Haastatteluissa korostettiin, että vaikka yhteistyötä muodostavia tukitoimintoja kehitetäänkin, yksittäisillä tutkijoilla on edelleen suurin rooli yhteistyön syntymisessä.

- *"Perinteisin tapa on se, että tutkija tutustuu johonkin yrityksen ihmiseen ja he löytävät yhteisen sävelen, että hei tätä olisi kiva tehdä yhdessä, ja kumpikin vie omassa organisaatiossaan asiaa eteenpäin."* (yliopisto)

Ja vaikka yhteistyö syntyisikin jotakin muuta kuin tutkijoiden itsensä kautta, tutkijoiden halua ja sitoutumista yhteistyöhön tarvitaan joka tapauksessa yhteistyön aikana.

- *"Aina tarvitaan se tutkija, joka vapaaehtoisesti haluaa mukaan siihen hankkeeseen. Tutkija tulee olemaan edelleen tosi merkittävässä roolissa. Siis muussakin kuin että vain tekisi sen tutkimuksen."* (yliopisto)

Ymmärryskuilua voidaan kuroa umpeen yksinkertaisesti jo sillä, kun saadaan ihmiset vapaa-muotoisesti keskustelemaan keskenään ja tutustumaan toisiinsa.

- *"Kyllä siinä paras on se, että saadaan nämä toimijat saman pöydän ääreen. Ja ne huomaavat, että heistä on toisilleen hyötyä. [...] Esimerkiksi Tampere3:n valmistelun yhteydessä proffat ovat löytäneet naapurista hyödyllisiä kumppaneita aloilta, joista ei voisi kuvitellakaan. Se on paras kun he huomaavat sen itse. Ja kun tällaisia onnistumistarinoita levitetään, se toivon mukaan kannustaa muitakin. Ja sitten tarvitaan innostuneita ihmisiä, sellaisia, jotka toimivat esimerkkeinä ja tulevat niiden tarinoittensa kanssa. Ihmisethän nämä hommat tekevät, jutut saavat aikaiseksi. Oli kuinka hienoja toimintamalleja tai organisaatioita, niin eiväthän ne mitään. On löydettävä hyvät tyytit, muutosagentit."* (yliopisto)
- *"Viisi vuotta samassa kahvi- ja lounaspöydässä, samalla kampusalueella toimiminen ja yhteiset tutkimushankkeet pyöristävät asenteiden kulmia aika tavalla. [...] Hämästyimme sitä muutosta, mikä tapahtui silloin, kun ihmiset tutustuivat toisiinsa."* (ammattikorkeakoulu)

Onnistumiskertomusten levittämisen lisäksi asenteita voitaisiin muokata esimerkiksi huomionosoituksilla, jotka osoittavat että yritys yhteistyötä ja siinä menestymistä arvostetaan.

Tällä hetkellä kuitenkin Suomen tutkijapiireissä ollaan varovaisia ja vaatimattomia omien saavutusten (ml. kaupallistamishankkeet) esille tuomisen suhteen.

Esimerkiksi ryhmäpalkitseminen onkin havaittu hyväksi keinoksi tarjota tutkijoille lisäinsentti-vejä.

- *"Meillä on pieniä kannustimia, esimerkiksi vuosittain muutama ryhmäpalkkio. Siinä perusteena on se, että ennakoluulottomasti menee yli rajojen, joko talon sisällä tai sitten ulospäin. Ihmiset ovat tykänneet tästä ryhmäpalkitsemisesta tosi paljon."* (tutkimuslaitos)
- *"Yksilökohtainen vain parhaiden palkitseminen on disinsentiivi. Se myös huonontaa tiimihenkeä ja koheesiota. Sen sijaan kollektiivinen palkitseminen oikeudenmukaisin ennalta julkistetuin kriteerein on positiivinen. Sen vaikutus on jopa pidempi kuin yksilökohtaisen palkitsemisen ehkä kolmen kuukauden impakti. [...] Myös psykologinen [puoli on tärkeä], arvostetaan sitä, mainitaan ja julkistetaan se ja muuta. Ja silloinkin on paljon parempi, että se on kollektiivi eikä yksilö, koska yksilö alkaa heti herättää*

*kateutta, mutta jos osasto tai työryhmä saa niin se on paljon vähemmän kateutta he-
rättävä." (asiantuntija)*

Monet haastateltavat peräänkuuluttivat yhteistyöhön kannustavan mittariston luomista varsinkin korkeakoulujen rahoitusmalliin ja ohjaukseen (ks. tästä enemmän alla). Myös sisäiset seurantamittarit voivat kannustaa yhteistyöhön ja vahvistaa käsitystä sen hyväksyttävyydestä arvostuksesta.

Esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa on luotu oma yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvä YVV-barometri.

- YVV-barometri toteutettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2012.¹⁰²
- Barometriä on käytetty tulosohjauksen apuna.
- Barometri on jaettu kolmeen alueeseen, jotka jakautuvat edelleen yhteensä kymmeneen mittariin.¹⁰³ Käsitellyt alueet ovat 1) sidosryhmille tuotetut palvelut, 2) innovaatioiden tuottaminen, testaaminen ja kaupallistaminen sekä 3) tutkimus- ja koulutuksen integroituminen työmarkkinoille.¹⁰⁴
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on auditointiryhmänsä raportissa vuodelta 2015 on todennut seurantatietojen hyödyntämisessä olevan vielä paljon kehitettävää.¹⁰⁵

Yhteistyötä ja kaupallistamista strategioihin

Haastatteluissa tuli esille, että yritys yhteistyön ja kaupallistamisen hyväksyttävyyden ja toivottavuuden ilmaiseminen jo strategiatasolta lähtien voisi auttaa asenteidenkin muuttamisessa yhteistyömyönteisemmiksi.

Korkeakoulujen strategioiden tarkastelu paljastaa, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen onkin huomioitu korkeakoulujen strategioissa viime vuosina yhä voimakkaammin. Lähes kaikissa strategioissa korostetaan yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa. Tarkastelluista strategioista¹⁰⁶ yrittäjyyttä korostetaan noin joka kolmannessa yliopistossa ja noin joka toises-

¹⁰² Jyväskylän yliopisto 2012, s. 6.

¹⁰³ Näiden mittareiden määrä on vuosien välillä vaihdellut. Vuonna 2012 vahvistetussa versiossa barometristä (2.0, nykyinen versio 3.0) mukana oli neljäs alue "Kokeelliset mittarit", jonka alla oli yhdestoista mittari, infrastruktuuriyhteistyö. Tämä alue mukana on poistettu uusimmasta versiosta. OKM 2015:13 s. 98–100.

¹⁰⁴ Ritsilä & Lahtonen (2014), s. 1–3.

¹⁰⁵ Seppälä et al. (2015), s. 52.

¹⁰⁶ Tarkastelussa mukana Turun yliopiston strategia 2013–2016, Turun yliopiston strategia 2016–2020, Helsingin yliopiston strategia 2004–2006, Helsingin yliopiston strategia 2007–2009, Helsingin yliopiston strategia 2013–2016, Helsingin yliopiston strategia 2017–2020, Itä-Suomen yliopiston strategia 2015–2020, Oulun yliopiston strategia 2012–2015, Oulun yliopiston strategia 2016–2020, Lappeenrannan teknillisen yliopiston strategia 2016–2020, Lapin yliopiston strategia 2016–2020, Tampereen yliopiston strategia 2016–2020, Tampereen teknillisen yliopiston strategia 2016–2020, Vaasan yliopiston strategia 2013–2016, Vaasan yliopiston strategia 2017–2020, Taideyliopiston strategia 2017–2020, Jyväskylän yliopiston strategia 2010–2017, Jyväskylän yliopiston strategia 2015–2020, Åbo Akademin strategia 2010–2019, Aalto yliopiston strategia 2016–2020, Centria ammattikorkeakoulun strategia 2014–2020, Humanistisen ammattikorkeakoulun strategia 2013–2017, Humanistisen ammattikorkeakoulun strategia 2017–2020, Hämeen ammattikorkeakoulun strategia 2008–2015, Hämeen ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Jyväskylän ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Kajaanin ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Kajaanin ammattikorkeakoulun strategia 2020–2024, Kajaanin ammattikorkeakoulun strategia 2024–2029, Karesuonio ammattikorkeakoulun strategia 2013–2017, Karesuonio ammattikorkeakoulun strategia 2017–2020, Kymenlaakson ammattikorkeakoulun strategia 2014–2016, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Lahden ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Lapin ammattikorkeakoulun strategia 2020, Laurea ammattikorkeakoulun strategia 2020, Metropolian ammattikorkeakoulun strategia 2020, Mikkelin ammattikorkeakoulun strategia vuoteen 2017, Mikkelin ammattikorkeakoulun strategia vuoteen 2020, Saimaan ammattikorkeakoulun strategia 2010–2015, Saimaan ammattikorkeakoulun strategia 2016–2020, Satakunnan ammattikorkeakoulun strategia 2010–2016, Satakunnan ammattikorkeakoulun strategia 2020, Savonia ammattikorkeakoulun strategia 2013–2016, Savonia ammattikorkeakoulun strategia 2017–2020, Seinäjoen ammattikorkeakoulun strategia 2010–2015, Seinäjoen

sa ammattikorkeakoulussa. Käsite "vaikuttavuus" mainitaan hieman useammin yliopistojen strategioissa kuin ammattikorkeakoulujen strategioissa. Helsingin yliopisto ja Turun yliopisto ovat jopa maininneet strategioissaan, että tutkimuksen vaikuttavuutta/yhteiskunnallista hyödynnettävyyttä pidetään meriittinä.

Turun yliopiston strategiassa vuosille 2013–2016¹⁰⁷ todetaan:

"Yhteiskunnallinen vuorovaikutus (YVV) on tutkimukseen ja opetukseen integroitava osa yliopiston toimintaa, johon osallistuvat kaikki toimintayksiköt omista lähtökohdistaan. Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ohjausjärjestelmää selkiytetään ja tarvittavia tukitoimia vahvistetaan. [...] Tulokset otetaan huomioon yksiköiden resursoinnissa. Yksilöiden urakehityksessä huomioidaan akateemisten ansioiden lisäksi aktiivisuus yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa."

Myös strategia vuosille 2016–2020¹⁰⁸ korostaa yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa, tosin hieman laueammin sanankäantein eikä esimerkiksi meritoitumiseen siinä enää viitata.

Helsingin yliopiston strategiassa vuosille 2017–2020¹⁰⁹ todetaan:

"Monitieteinen ongelmanasettelu ja yksiköiden välinen yhteistyö lisäävät tutkimuksen vaikuttavuutta sekä tieteen edistämisessä että yhteiskunnan uudistumisessa. Tutkimustulosten hyödyntämiseen kannustetaan ja sitä tuetaan ammatimaisesti."

Tavoitteiden pohjalta toteutettavien toimenpiteiden mukaan:

"Yliopistossa tuotettua tutkimusta hyödynnetään laajasti yhteiskunnassa, mikä otetaan huomioon tutkimusta suunniteltaessa. Tutkimuksen hyödynnettävyys lasketaan meriitiksi uralla. Tutkimusperustainen yhteiskunnallinen vuorovaikutus kytketään vahvemmin yliopistotasolla toiminnanohjaukseen."

"Rakennetaan koko yliopistolle yhtenäinen malli toimia kumppaneina yritysten kanssa. Akateeminen johto kannustaa ja arvostaa myös yritysyhteistyössä tehtyä tutkimusta. Palvelut tukevat yritysyhteistyön tekemistä."

Myös Oulun yliopiston strategiassa vuosille 2016–2020¹¹⁰ yritysyhteistyön ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden asemaa on vahvistettu aikaisemmasta:

"Oulun yliopisto edistää taloudellista hyvinvointia kouluttamalla päteviä ja mukautumiskykyisiä ammattilaisia, jotka pystyvät soveltamaan uusinta teknologista ja tieteellistä tietoa käytännön haasteisiin. Edistämme innovointia tarjoamalla ympäristön, joka rohkaisee uusiin, monitieteisiin ratkaisuihin, ja vaalimalla yhteistyötä teollisuuden kanssa."

"Tutkimustulosten kaupallistamista ja muuta hyödyntämistä pidetään Suomessa tärkeänä kehittämiskohteena. Yliopistot ja teknologian tutkimusorganisaatiot ovat keskittyneet tekemään tieteellisiä löytöjä, mutta niiden kaupallistamisen tuki ei ole ollut järjestelmällistä. Me parannamme yhteyksiä ulkoisten sidosryhmien, yritysten ja yhteisö-

ammattikorkeakoulun strategia 2015–2020, Tampereen ammattikorkeakoulun strategia vuoteen 2020 ja Turun ammattikorkeakoulun strategia 2015–2025.

¹⁰⁷ Turun yliopiston strategia 2013–2016.

¹⁰⁸ Turun yliopiston strategia 2016–2020.

¹⁰⁹ Helsingin yliopiston strategia 2017–2020, s. 7.

¹¹⁰ Oulun yliopiston strategia 2016–2020.

jen välillä ja rakennamme siten siltaa löydöistä sovelluksiin ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen."

Tampereen teknillinen yliopisto määrittelee selkeästi strategiassaan¹¹¹ toimintansa perustuvan yhteistyöhön elinkeinoelämän kanssa:

"Tampereen teknillinen yliopisto on teknologisen kehityksen tiennäyttävä ja tutkimusmaailman sekä elinkeinoelämän yhteistyökumppani. Koulutamme haluttuja osaajia yhteiskunnan tarpeisiin."

"Tampereen teknillinen yliopisto tuottaa tutkimukseen perustuvaa tietoa ja osaamista yhteiskunnan hyväksi. Olemme haluttu yhteistyökumppani elinkeinoelämän tutkimus- ja kehittämishankkeissa. Tuotamme innovaatioita sekä tutkimus- ja osaamislähtöisiä uusia yrityksiä. Osallistumme aktiivisesti kansallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin sekä julkiseen keskusteluun."

Ammattikorkeakoulujen strategioissa on myös huomioitu yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Kajaanin ammattikorkeakoulun KAMK'24-strategiassa¹¹² yhteiskunnallinen vaikuttavuus näkyy strategisissa valinnoissa joista todetaan:

"Yhteistyötä ja työnjakoa uudistetaan yhteistyöverkoston ja sitä tukevien toimintamallien käyttöönotolla, Kansalliset ja kansainväliset strategiset kumppanuudet viedään toiminnan perusrakenteisiin. [...] Kampuksesta kehitetään entistä merkittävämpi osaamiskeskittymä yhdessä koulutus-, tutkimus- ja kehitysorganisaatioiden sekä työ- ja elinkeinoelämän kanssa."

"Yhteistyötä lisätään suuntaamalla toimintaa profiiliin ja sitä tukevien vahvuusalojen avulla. Jokaisella on yksi vahvuusala."

Kymenlaakson ammattikorkeakoulun strategiassa vuosille 2014–2016¹¹³ todetaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta seuraavasti:

"Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (TKI) ohjaa vahva käyttäjäorientaatio ja uusien ratkaisumahdollisuuksien löytäminen. Kyamk toimii aktiivisesti kansainvälisissä verkostoissa ja globaalissa kilpailuympäristössä."

"Kyamk on haluttu ja arvostettu yhteistyökumppani erilaisissa yhteistyöhankkeissa. Kyamkin asiantuntijat toimivat aktiivisesti oman alansa kansallisessa ja kansainvälisissä verkostoissa ja osallistuvat asiantuntemuksella julkiseen keskusteluun."

Tutkimuslaitosten strategiat ovat usein melko suppeita, niissä keskitytään tutkimuslaitosten ydintehtäviin eikä esimerkiksi yritysyhteistyö niissä välttämättä vahvasti painotu.

Esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen Luken strategiassa¹¹⁴ esitetyn mission mukaan "Luonnonvarakeskus on tutkija- ja asiantuntijaorganisaatio, joka tekee työtä luonnonvarojen kestävä käytön ja biotalouden edistämiseksi". Eräänä arvona on "Voimaa yhteistyöstä ja työyhteisöstä".

¹¹¹ Tampereen teknillisen yliopiston strategia 2016–2020.

¹¹² KAMK'24-strategia.

¹¹³ Kymenlaakson ammattikorkeakoulun strategia vuosille 2014–2016.

¹¹⁴ Luonnonvarakeskuksen strategia.

Suomen ympäristökeskuksen Syken strategian¹¹⁵ mukaan tutkimuslaitos "tutkii ja arvioi yhteiskunnan kehityspolkuja sekä niiden kestävyyttä yhdistämällä eri alojen tietämystä ja osaamista" sekä toimii "aloitteellisesti muiden tutkimuslaitosten, yliopistojen, yhteisöjen ja yritysten kanssa".

"Yritysyhteistyö on minusta tavattoman tärkeää. [...] Se ei tosiaan ole [tutkimuslaitosten] ainoa [tehtävä]. Pitäisi saada [yritysyhteistyö] myös näiden instituutioiden strategiseksi elementiksi sillä lailla että se ei ole mitään kummajaista tai erityistä, vaan se olisi automaattinen osa strategista suunnittelua, ja silloin se tukisi näiden instituutioiden perusmission toteutumista." (asiantuntija)

Kuitenkin yritysyhteistyötä ja kaupallistamista sisältävän strategian toteuttaminen on ongelmallista, jos rahoitusmalli ei tarjoa tähän resursseja.

5.3 Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten rahoitus ja ohjaus

Yliopistojen rahoitus ja ohjaus

Yliopistojen ohjaus tapahtuu kolmen mekanismin kautta: valtionohjaus, itseohjautuvuus ja ulkoisen rahoituksen tuottama markkinaohjautuvuus.¹¹⁶ Sekä rahoitusohjauksessa että informaatio-ohjauksessa välineinä käytetään opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisiä sopimuksia, palautemenettelyä sekä seurantajärjestelmiä (erityisesti KOTA-tietojärjestelmä).¹¹⁷

Vuonna 2016 valtion yliopistojen toimintaan osoittama yliopistolain mukainen rahoitus oli hallituksen talousarvioesityksen mukaisesti noin 1,8 miljardia euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) kautta yliopistoille osoitettava perusrahoitus on noin 2/3 niiden kokonaisrahoituksesta. Yliopistot saavat valtion perusrahoituksen lisäksi noin kolmanneksen kokonaisrahoituksestaan muista lähteistä, kuten muilta julkisilta rahoittajilta sekä yksityisiltä tahoilta. Merkittävä osa muusta rahoituksesta on kansallisesti kilpailtua tutkimusrahoitusta. Yliopistojen hankkima ulkopuolinen rahoitus ei vähennä näille kohdennettavaa valtion rahoitusta.¹¹⁸

Tutkimukseen yliopistot käyttivät vuonna 2015 1,45 miljardia euroa, joista keskimäärin 56 prosenttia katettiin perusrahoituksella.¹¹⁹

Perusrahoituksen määrärahat jaetaan yliopistojen kesken laskennallisen mallin avulla. Nykyinen rahanjakomalli palkitsee laadukkaasta, vaikuttavasta ja tehokkaasta toiminnasta. Vuoden 2017 alusta lähtien voimaan astunut rahoitusmalli jakaantuu siten, että koulutuksen osuus on 39 %, tutkimuksen osuus 33 % ja koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden osuus on 28 %.

Yksittäisten yliopistojen rahoitus vaihtelee yliopistoittain. Esimerkiksi Helsingin yliopiston 750 miljoonaa euron rahoituksesta vuonna 2015 60 % eli 454 miljoonaa euroa oli valtion perusrahoitusta. Muusta rahoituksesta 35 % koostui täydentävästä rahoituksesta ja 5 % yliopiston sijoitustoiminnan tuotoista. Täydentävästä rahoituksesta 40 % tuli Suomen Akatemialta, 10 % ministeriöiltä, 9 % EU:lta, 11 % yrityksiltä, 8 % säätiöiltä, 5 % Tekesiltä, 4 % kunnilta ja 13 %

¹¹⁵ Suomen ympäristökeskuksen strategi a 2015–2018.

¹¹⁶ Miettinen et al. (2009), s.64.

¹¹⁷ Ibid., s. 67.

¹¹⁸ Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.

¹¹⁹ Suomen Akatemia (2016), s. 10.

muilta rahoittajilta. Täydentävän tutkimusrahoituksen lähteistä vielä suurempi osuus (56 %) tuli Suomen Akatemialta.¹²⁰

Aalto-yliopiston kohdalla vuonna 2015 kokonaisrahoitus oli 384 miljoonaa euroa, josta 66 % eli 254 miljoonaa euroa tuli valtion perusrahoituksesta. Muusta rahoituksesta 21 % eli 80 miljoonaa euroa tuli kilpaillusta tutkimusrahoituksesta josta 44 % tuli Suomen Akatemialta, 33 % Tekesiltä ja 24 % EU:lta. Loput 10 % koostui puolestaan muusta rahoituksesta, joka sisältää mm. valtiolta, yrityksiltä, kaupungeilta, yhdistyksiltä, säätiöiltä ja yliopistolta saadun projektirahoituksen.¹²¹

Lapin yliopiston tulot olivat vuonna 2015 51,4 miljoonaa euroa, joista suurimman osuuden muodosti valtion perusrahoitus 38,1 miljoonaa euroa, eli 73 % rahoituksesta. Muusta rahoituksesta 22 % muodostui täydentävästä rahoituksesta ja 3 % puolestaan koostui sijoitustoiminnan tuotoista. Täydentävästä rahoituksesta 10 % tuli liiketoiminnasta, 8 % Tekesiltä, 10 % Suomen Akatemialta ja 10 % oli kansainvälistä kilpailtua rahoitusta. Loput Lapin yliopiston täydentävästä tutkimusrahoituksesta tuli muista lähteistä.¹²²

Lähipuosisien koulutus- ja tutkimuspoliittiset linjaukset määritellään hallitusohjelmassa. Yliopistoja ohjataan eduskunnan ja valtioneuvoston korkeakouluille asettamien strategisten tavoitteiden ja lainsäädännön lisäksi ministeriön ja yliopistojen välisillä sopimuksilla.¹²³

Nelivuotisen sopimuskauden alussa yliopistot ja ministeriöt käyvät neuvottelut, joissa sovitetaan korkeakoululaitoksen yhteisistä tavoitteista, korkeakoulukohtaisista toimenpiteistä ja tutkintotavoitteista sekä niiden vaatimista määrärahoista.¹²⁴ Neuvottelujen perusteella laaditaan rakenteeltaan kaikille yliopistoille yhtenäinen sopimus. Sopimuksen sisältö on kuitenkin yliopiston erityispiirteet huomioon ottava, lukuun ottamatta yhteisiä tavoitteita.¹²⁵

Korkeakoulujen ja ministeriön välisen tiedonvaihdon sekä sopimus- ja palautemenettelyn tukena on KOTA-järjestelmä. Järjestelmä on ohjauksen keskeinen työväline. Yliopistojen tulee vuosittain antaa oikeat ja riittävät tiedot niiden toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tietojen perusteella arvioidaan toteutunutta kehitystä suhteessa yliopistoille asetettuihin tavoitteisiin.¹²⁶

KTT Kirsi-Mari Kallio on havainnollistanut väitöskirjassaan yliopistojen tulosohejausta (nyk. "ohjaus") seuraavankaltaisella kuviolla¹²⁷:

¹²⁰ Yliopiston talouden lukuja.

¹²¹ Aalto yliopiston toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2015, Aalto-yliopiston avaintietoa ja vuosittaiset raportit.

¹²² Lapin yliopiston vuosikertomus 2015 s. 29.

¹²³ Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.

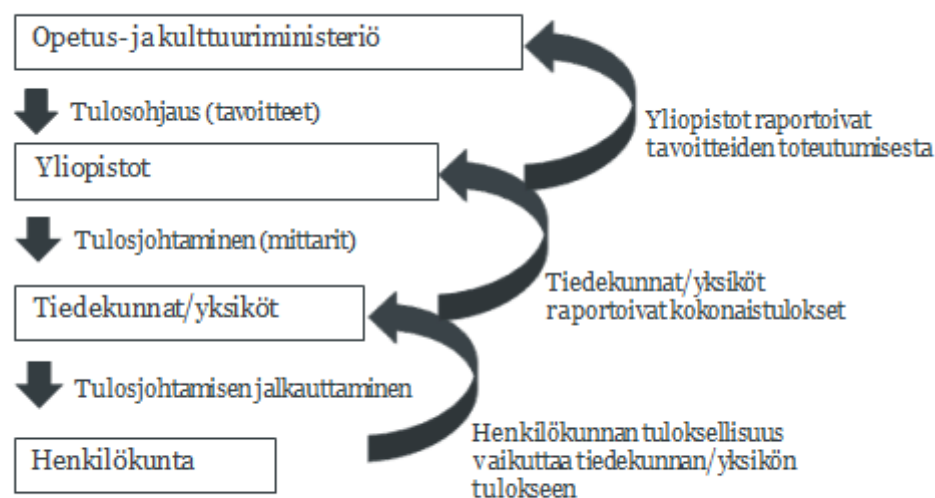
¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Kallio (2014), s. 70.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁷ Ibid.



Jokainen yliopisto sopii opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa yliopistokohtaisista tavoitteista ja toiminnan resursseista, jotka kukin yliopisto kohdistaa edelleen tulosjohtamisen keinoin tiedekuntiin ja yksiköihin. Käytännössä OKM:n tulostavoitteet ohjaavat kuitenkin myös yliopistojen sisällä tiedekuntien ja yksiköiden johtamista sekä tavoitteita.¹²⁸

Ammattikorkeakoulujen rahoitus ja ohjaus

Aikaisemmin ammattikorkeakoulut kuuluivat kahteen eri ohjausjärjestelmään, hallinnolliseen määräysvaltaan tai omistajaohjaukseen perustuvaan kunnalliseen ohjaukseen sekä rahoitukseen, tavoiteneuvotteluihin ja toimilupamenettelyyn perustuvaan valtion ohjaukseen. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen lisäsi niiden itsenäisyyttä suhteessa pääasiassa kuntaomistajiin. Samalla kuntien mahdollisuus vaikuttaa ammattikorkeakouluihin väheni ja valtion eli käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus- ja ohjausvalta kasvoi.¹²⁹

Ammattikorkeakoulujen rahoituksesta päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus muodostuu laskennallisin perustein määräytyvästä perusrahoituksesta ja arvonalisäverokompensaatiosta. Perusrahoitus jakautuu ammattikorkeakoulujen kesken pääosin laskennallisesti suoritteiden perusteella. 2017 lähtien tuloksiin perustuvasta rahoituksesta 79 % määräytyy koulutuksen laskentakriteereiden perusteella ja 15 % tutkimus- ja kehittämistoiminnan laskentakriteereiden perusteella.¹³⁰

Muu rahoitus koostuu ammattikorkeakoulujen kilpailemasta rahoituksesta ja ammattikorkeakoulujen sijoitustoiminnan tuotoista. Ammattikorkeakoulujen rahoitus vaihtelee yksiköittäin. Esimerkiksi Haaga-Helia ammattikorkeakoulu Oy:n tuotot vuonna 2015 olivat 58,9 miljoonaa euroa, josta perusrahoituksen osuus oli 88 % eli 51,8 miljoonaa euroa.¹³¹

¹²⁸ Ibid., s. 71.

¹²⁹ Linna (2016), s. 218.

¹³⁰ Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.

¹³¹ Haaga-Helia ammattikorkeakoulun vuosikertomus 2015.

Ammattikorkeakoulujen ohjausta toteutetaan lainsäädännön ja hallitusohjelman linjausten perusteella sekä ammattikorkeakoululakiin perustuvilla ministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisillä sopimuksilla.¹³²

Tutkimuslaitosten rahoitus

Tutkimuslaitosten tutkimus- ja kehittämistoimintaan suunnatun budjettirahoituksen osuus on 10,7 % valtion tutkimusrahoituksesta. Tämän lisäksi ne saavat merkittävän osan toimintansa rahoituksesta kilpailtuna tutkimusrahoituksena muun muassa Tekesistä, Suomen Akatemias-
ta ja EU:n tutkimusohjelmista.¹³³

Tutkimuslaitosten omien hallinnonalojensa budjeteista saaman T&K-rahoituksen kokonaismäärä vuodelle 2016 laski Tilastokeskuksen kevään 2016 tietojen mukaan 197,1 miljoonaan euroon, jossa laskua edellisvuodesta oli noin 59 miljoonaa euroa. Tutkimuslaitosten budjettirahoitus joko laski tai pysyi samalla tasolla kuin aikaisempina vuotena. Esimerkiksi Luonnonvarakeskus Luken budjettirahoitteiset tutkimusmenot laskivat 29,6 miljoonalla eurolla ja VTT:n lähes 10 miljoonalla eurolla.¹³⁴

Tutkimuslaitosten T&K-rahoituksen kokonaismäärä (budjettirahoitus ja ulkopuolinen rahoitus) oli vuonna 456,3 miljoonaa euroa, joka oli 60,3 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuotta aiemmin. Suurin osa tutkimusrahoituksesta kohdistui Teknologian tutkimuskeskus VTT:lle. VTT:n osuus tutkimuslaitosten kokonaistutkimusmenoista oli yli puolet. Tutkimuslaitosten ulkopuolisen rahoituksen määrän, 259,2 miljoonaa euroa tutkimuslaitosten tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaisrahoituksesta, arvioitiin pysyvän vuonna 2016 likimain samalla tasolla edellisvuoteen nähden. VTT:n osuus ulkopuolisesta rahoituksesta on 67,5 prosenttia. VTT:n rahoituksesta suurin osa tulee talousarvion ulkopuolelta.¹³⁵

Vaikuttavuudelle ja yhteistyölle kaivataan mittareita

"Sitä saat, mitä mitaat" – monen haastateltavan mukaan korkeakoulujen rahoituksessa tulisi huomioida nykyistä paremmin yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja yhteistyö [mikäli yhteistyötä halutaan lisätä]. Tämä samalla sekä pakottaisi että kannustaisi kehittämään yhteistyötä.

Yliopistojen päätehtävä on tutkimus ja opetus, ja nykyinen yliopistojen rahoitusmalli kannustaa lähinnä tieteelliseen julkaisemiseen – esimerkiksi patentoinnin, kaupallistamisen tai muunlaisen yhteistyön sijasta. Myöskään ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa ei ole mit-
taria, joka mittaisi esimerkiksi ammattikorkeakoulun yritys-yhteistyötä.

- *"OKM:n rooli on tietenkin taloudellisesti kannustaa tähän toimintaan. Kun nyt mitataan vain sitä, miten paljon valmistuu tohtoreita tai miten monta ulkomaalaista tohtoria valmistuu tai sitten että montako referee-julkaisua on jossain Nature ja Science -lehdessä, niin näitä mittareita vääntämällä. Mutta ei tietenkään täysin, koska eiväthän yliopistot voi olla pelkästään samanlaisia kun sektoritutkimuslaitokset, vaan täytyy tehdä sitä akateemistakin tutkimusta. Mutta jonkinlaisia pieniä kannustimia."* (yliopisto)

¹³² Opetus- ja kulttuuriministeriö: Ammattikorkeakoulujen hallinto, ohjaus ja rahoitus.

¹³³ Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa, s. 5.

¹³⁴ Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa, s. 6.

¹³⁵ Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa, s. 6–7.

- *"Yhteistyöindikaattori pitäisi ottaa tulosohjauksen yhdeksi instrumentiksi, ja se on jännä, että kuinka ainakin yliopistoissa se toimii. Sitä ruvettiin arvostamaan, kun se oli indikaattorina." (asiantuntija)*

Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on etsitty jo kauan sopivia kannustavia mittareita. *Tutkimustoiminnan vaikuttavuus yliopistojen rahoitusmallissa* -selvityksessä vaikuttavuutta suomalaisessa mallissa on arvioitu seuraavasti:

"Tutkimustoiminnan vaikuttavuutta on pyritty edistämään ja huomioimaan suomalaisessa mallissa systemaattisesti. Vaikuttavuus on sisällytetty valtakunnalliseen ohjausjärjestelmään läpileikkaavana ulottuvuutena. Sekä kansallisessa yliopistojen rahoitusmallissa että yliopistotason sisäisessä ohjauksessa on tarvetta sille, että vaikuttavuustavoitteita painotettaisiin nykyistä enemmän suorien tuotosten mittaamisen sijaan. Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon sekä lyhyen että pidemmän aikavälin vaikuttavuustavoitteet."¹³⁶

Korkeakoulujen yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arviointiryhmän vuonna 2013 valmistuneen loppuraportin kehittämissuosituksissa on suositeltu, että yliopistojen ja ammatikorkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn tähtäävä toiminta on määriteltävä omaksi tulosalueeksi, jota varten kehitetään korkeakoulujen erilaisuuden ja yhteistyön huomioonottava vaikuttavuuden arviointimalli.¹³⁷

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2015 ehdotuksen yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2017 alkaen. Rahoitusmallissa yliopistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden eri ulottuvuuksien tunnistaminen ja mittaaminen on tunnistettu merkittäväksi haasteeksi. Työryhmän mukaan yliopistojen vaikuttavuus ilmenee laadukkaan tutkimuksen ja opetuksen kautta ja vaikuttavuus kanavoituu yliopistoissa erilailla riippuen yliopiston profiilista.¹³⁸

Rahoitusmalliehdotuksessa kansallisia kannustimia ja rahoitusmallien signaaleja yhteiskunnallisuuden vaikuttavuuden merkityksestä on pidetty tärkeinä, mutta ehdotuksen mukaan keskeisempää on luoda yliopisto-, tiedekunta-, ja laitostasolla toimintamallit, jotka kannustavat vaikuttavuuteen ja vuorovaikutteiseen työtapaan.¹³⁹

Yhtäältä siis rahoitusmekanismiin toivotaan tarkempia indikaattoreita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhteen, jotta malli kannustaisi paremmin yhteistyön muodossa tapahtuvaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Toisaalta kuitenkin autonomian hengessä toivotaan, että ohjaus tapahtuisi mahdollisimman ylätasolla ettei autonomia jäisi pelkästään muodolliseksi vaan olisi myös tosiasiallista autonomiaa.

- *"Minusta yliopistoilla pitäisi olla enemmän todellista vapautta sen varsinaisen missionsa toteuttamiseen. Kyllä tuossa rahoitusmekanismissa nyt on se hyvä puoli, että se koettaa objektiivisesti allokoida ne resurssit tulosten ja saavutusten mukaisesti. Se on hyvä. Mutta kyllä sillä ohjataan sitä sisältöä aika voimakkaasti." (asiantuntija)*
- *"Ohjaajatasoltakin tulee kahdenlaista viestiä. Toisaalta korkeakoulukentän pitäisi tiivistää rakenteitaan ja miettiä profiloitumista. Sitten kun sitä oikeasti tehdään, nouse-*

¹³⁶ Haila, K. ym. (2014): Tutkimustoiminnan vaikuttavuus yliopistojen rahoitusmallissa, s. 34. (https://www.tek.fi/fi/cm/s/browser?id=workspace%3A//SpacesStore/6c6e50c6-81b3-4b1d-b50b-0c0bae5eab3e&filename=cmisattachments/Tutkimustoiminnan%20vaikuttavuus%20yliopistojen%20rahoitusmallissa_selvitys.pdf)

¹³⁷ Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2013, s. 110.

¹³⁸ Ibid., s. 21.

¹³⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19, s. 21.

vat muut intressit esiin. Yliopistojen autonomia sitten altistuu kaikenlaisille poliittisille intohimoille. Päätöksenteko ei ole niin suoraviivaista kuin välillä aina toivotaan. [...] Pitää olla riittävän pitkät ja ylätason tavoitteet. Poliitikot antavat tavoitteet, mutta koe-tetaan pitää ne näpit pois sieltä operationaaliselta puolelta." (järjestö)

Ministeriössä ei kuitenkaan purematta niellä väitettä siitä, että yliopistojen autonomiaa halutaan mutta ei uskalleta antaa.

- *"Rahoitusmalleja tulkitaan aina väärin. Kaikki laillinen toiminta on sillä rahalla mahdollista. Ohjaus ei kyllä ole tiukentunut. Uudistuksen suomina mahdollisuuksia ei ole [yliopistoissa] rohjettu ottaa käyttöön." (ministeriö)*

Tutkimuslaitoksissa ohjauksen tapa vaihtelee ministeriöittäin.

- *"Isoin haaste minulla on tällä hetkellä omistajan epävarma tahtotila. Me saamme omasta ministeriöstä kahdenlaista viestiä. Toinen on se, että toisaalta teidän täytyy olla mukana yritys yhteistyössä ja Suomen teknologian hyödyntämisessä ja tukemisessa ja muuta, mutta tähän se pysähtyy. Sitten toisaalta sanotaan, että älkää pistäkö käsiänne siihen. Meitä siis varoitetaan, että se kompromettoi meidät ja aiheuttaa esteellisyysongelmia ja vie meidän uskottavuuden. Toisaalta minä ymmärrän sen, että ministeriössä kannetaan tästä huolta, mutta tämä tekee meidän tilanteen ihan mahdottomaksi." (tutkimuslaitos)*

Myös tutkimuslaitoksessa yhteistyötä koskevat mittarit voisivat olla hyödyksi. Erään tutkimuslaitosjohtajan mukaan tästä voisi olla apua myös kommunikaatiossa ministeriöön päin.

- *"Ja kun Suomen Akatemiakin katsoo Suomen tieteen tilaa, niin siellä on fokus yliopistoissa. [...] Minun pulmani on se, että en saa sitä oikeata hyvää työtä näytetyksi, osoitetuksi ja vakuutetuksi. [...] Olen vähän kiusaantunut siitä, että en pysty vakuuttamaan omistajaa ja pomoa siitä, että meillä on tätä yhteistyötä ja että se toimii, koska sellaisia mittareita tai mittausta ei ole." (tutkimuslaitos)*

Kilpailu tutkimusrahoituksesta

Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten perusrahoituksessa ei ole varsinaisia kannusteita esimerkiksi yritys yhteistyöhön. Perustutkimuksen rahoituksessa on pikemminkin selkeä kilpailutilanne yliopistojen ja tutkimuslaitosten välillä. Tutkimushankkeisiin haettavassa kilpailussa rahoituksessa tällaisia yhteistyön kannusteita perinteisesti sen sijaan on. Tekesin rahoituksessa rahoituskriteerit usein edellyttävät yhteistyötä, ja siitä palkitaan. Tekesin tietokannasta on vaikea löytää rahoitettuja projekteja, jotka eivät olisi yhteishankkeita usean tutkimusyksikön välillä.

Tosin esimerkiksi Tekesin rahoitusta on juuri leikattu. Hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2016 alusta Tekesin rahoitusta on vähennetty 138 miljoonalla eurolla ja näin yliopistojen ja tutkimuslaitosten rahoitus vähenee noin 100 miljoonalla eurolla.¹⁴⁰

- *"Tekesin rahoitukseen on nyt tullut selkeästi muutoksia, sen taso on pienentynyt ja jäljelle jäävä raha kanavoidaan vähän eri instrumenttien kautta. On riski, että meiltä katoaa lähiaikoina se tekijä, jolla aiemmin olemme pystyneet pitämään korkeakoulujen ja yritysten välistä yhteistyötä kansainvälisesti erittäin kilpailukykyisellä tasolla."*

¹⁴⁰ Tekes (2015).

Erityisesti kun SHOK-ohjelmat on päätetty lopettaa ja kukaan ei ole keskustellut, että mitä sen jälkeen, niin tämä on sellainen riskipaikka." (järjestö)

- *"Myös Sivistystyönantajien kyselyssä tuli selkeästi esille, kun kysyttiin miksi yhteistyö yritysten kanssa toimii, niin Tekesin rahoitus on se. Se on pakottanut sitä. Jos haluat olla sen rahoituksen piirissä, yhteistyön on oltava kunnossa. Nyt jos se raha poistuu, se on enemmän niiden toimijoiden oman halun varassa. Muut rahoittajat eivät kannusta siihen suuntaan." (järjestö)*

Samalla myös yritysrahoituksen osuus suomalaisten korkeakoulujen TKI-rahoituksesta on vuoden 2007 jälkeen kääntynyt laskuun.

Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyö ja yhteistyön esteet -selvityksen aineistona käytetyn OKM:n kyselyn mukaan merkittävin yhteistyötä estävä tekijä oli kilpailu tutkimusrahoituksesta. Vaikka kilpailtu tutkimusrahoitus edellä mainitulla tavalla toisaalta kannustaa yhteistyöhön (myös OKM:n kyselyssä tutkimusrahoitusinstrumentteja pidettiin yhteistyötä edistävänä tekijänä), kilpailu samoista niukkenevista resursseista nousi yhteistyön hidasteena esille myös joissain tämän selvityksen haastatteluissa.

- *"Näihin tutkimushankkeisiin, Tekesin hankkeisiin ja muihinkin hankkeisiin, niihin tarvitaan yritysrahaa. Siinä saadaan sitoutumaan joku yritys. Se on aika tehokas metodi. Se kannustaa kehittämään kumppanuuksia, joissa yritys ja korkeakoulu tuntevat toisensa. [...] Varmaan Tekesiltä rahoituksen saaminen on jatkossa hankalampaa. Mutta sitten tietenkin pitää tähdätä näihin isoihin kanaviin, kuten Horizon 2020 -tyyppisiin instrumentteihin. Täytyy löytää uusia tutkimusrahoituksen lähteitä." (ammattikorkeakoulu)*
- *"Tämä on mennyt ihan mahdottomaksi tämä kilpailu. Vain huipputekijät hankkivat rahaa ja hankkeitten läpimenoprosentit ovat menneet alaspäin. Kilpailuhan tekee hyvää, pitää hereillä ja suuntaa ihan terveellä tavalla tutkimusta, mutta kyllä meillä on sellainen käsitys, että ne hyödyt on jo saavutettu ja on menty vähän jo överiksi. Liian iso osa tutkijoiden ajasta menee siihen rahan hankintaan. Tämähän on vähän koko Suomen tutkimusjärjestelmän ongelma. Karkeasti sanoen meillä on liian paljon tutkijoita näihin nykyisiin rahoitusmahdollisuuksiin nähden." (tutkimuslaitos)*

Vaikka Tekeskin on rahoittanut tutkimuslaitosten ja yliopiston välisten yhteisten rakenteiden kehittämistä, toimijoiden välinen kilpailu samasta rahoituksesta vaikeutti rakenteiden syntymistä.

- *"Toinen nähtiin ehkä ennemminkin potentiaalisena kilpailijana. Kyllä minä näen vähän samaa VTT:n ja Aallonkin välillä, kun ollaan samoilla rahoituskentillä. Se on siinä hirveän surullista." (tutkimuslaitos)*

Leikkaukset myös pakottavat yhteistyöhön. Kiristyneissä taloudellisissa olosuhteissa laajemmasta autonomiasta voisi olla hyötyä. Autonomiata voidaan antaa lisää myös oikeusasemaa muuttamatta.

- *"Kun johdolla on kuitenkin vastuu laitoksen johtamisesta ja laitoksella on vastuu tuloksista, että tämä järkevällä tavalla toimii, ja sitten vielä ovat nämä voimakkaat leikkaukset ja tehtävät eivät vähene kuitenkaan, niin kyllä minusta tämän infrastruktuurin suhteen laitoksella pitäisi olla enemmän päätäntävaltaa." (tutkimuslaitos)*

On selvää, että yliopistojen päätehtävät ovat koulutus ja tutkimus, mutta niiltä odotetaan myös nykyistä vahvempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuore Tieteen tila 2016 -raportti¹⁴¹ nostaaakin tieteen yhteiskunnalliset vaikutukset vahvasti esille. Tieteen rooli yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa jäsenellään raportissa seuraavasti:

- Tiede maailmankuvan ja sivistyksen rakentajana
- Tiede vaurauden ja hyvinvoinnin lähteenä
- Tiede päätöksenteon perustana
- Tiede käytäntöjen kehittäjänä

Nämä kaikki ovat tärkeitä, mutta kansainvälisissä vertailuissa Suomen suurimmaksi haasteeksi nousee se, että vaikka Suomen tutkimuspanokset ovat olleet korkealla tasolla, niiden vaikutukset kansantalouteen ovat olleet vain keskinkertaiset^{142,143,144}. Tämä ei luonnollisestikaan johdu pelkästään tutkimus- ja innovaatiopolitiikan toimenpiteistä; esimerkiksi huono kustannuskilpailukyky syö innovaatiopolitiikan vaikutuksia. Toisaalta yksistään kustannuskilpailuvyyn parantamisella ei luoda kestävä pohjaa kansantalouden kasvulle. Siksi on tärkeää käyttää kaikki keinot, joilla voidaan selättää em. haaste. Tieteen kansantaloudellisten vaikutusten vahvistamisessa erilaiset yhteistyömuodot tutkimusorganisaatioiden ja elinkeinoelämän välillä ovat globaalisti keskeisessä asemassa. Yhteistyömuotojen kehittyminen PPP (private-public-partnership) -rakenteiksi ja innovaatioekosysteemeiksi edellyttää kaikilta osapuolilta yhteistyöhön kannustavaa motivaatiota, asennetta ja toimintakulttuuria.

Keskeinen hedelmällisen toimintakulttuurin mahdollistaja tai haittaaja yliopistojen osalta on niiden rahoitusmalliin sisältyvät kannusteet. Yliopistojen rahoitusmallissa em. kahden päätehtävän kannusteet ovat keskeisiä, niin kuin pitääkin olla. Näiden lisäksi on viime vuosina selvitetty mahdollisuuksia saada lisää kannusteita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, mutta vaatimattomin tuloksin. Tämän selvityksen haastatteluissa tuli selkeästi esiin, että nykyisen rahoitusmallin kannusteet eivät riittävästi palkitse yhteistyöstä elinkeinoelämän kanssa eivätkä johda riittävään resurssien allokointiin tutkimuksen kaupallistamisen rakenteisiin ja toimintoihin. Tällaisten kannusteiden puutteet näkyvät myös vahvasti asenteissa: tutkijoiden meritöistumisessä, urasuunnittelussa ja rekrytoinneissa yliopistojen kolmannella tehtävällä ja sen edellyttämillä kompetensseilla ei ole merkitystä.¹⁴⁵ Haasteita nähdään kansantaloudellisten vaikutusten kannusteiden lisäksi myös muiden yhteiskunnallisten vaikutusten kannusteissa.

EU-maiden yliopistoissa tulos- ja vaikuttavuuspohjaiset rahoitusmallit ovat yleistyneet¹⁴⁶. Yhteistyöhön liittyvistä mittareista on yleisesti käytössä seuraavat:

- patentointi (8 maassa)
- projektirahoitus (11 maassa)
- yritysrahoitus (9 maassa).

Lisäksi yksittäisissä yliopistoissa on käytössä muita kansantaloudellisiin vaikutuksiin kannustavia mittareita, esim. tutkimuksesta syntyneet start-upit.

¹⁴¹ Suomen Akatemia (2016).

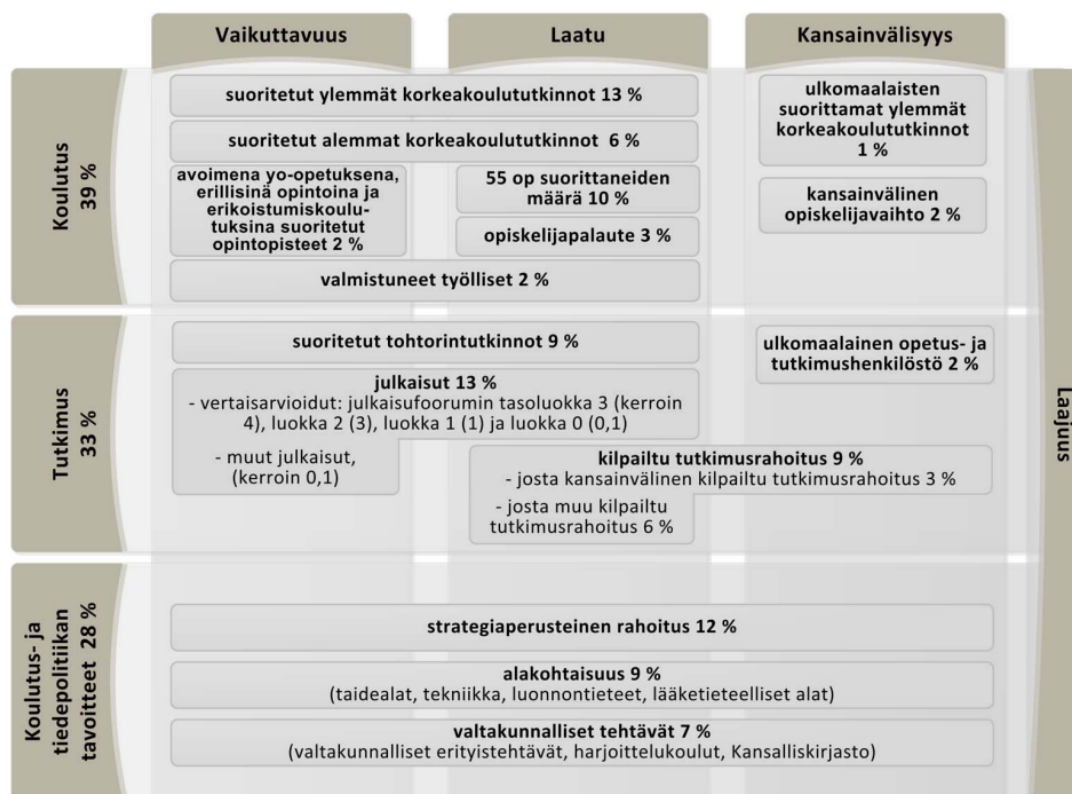
¹⁴² Innovation Union Scoreboard.

¹⁴³ OECD, Main Science and Technology Indicators.

¹⁴⁴ WEF, Global Competitiveness Report 2015–2016.

¹⁴⁵ Ks. myös esim. Ernst & Young (2016), s. 50, 62, 65–67.

¹⁴⁶ EC: Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment.



Kuva 4. Yliopistojen rahoitusmalli 2017 lähtien.¹⁴⁷

Yliopistojen yhteistyöhön keskenään ja tutkimuslaitosten kanssa kannustaa tällä hetkellä lähinnä kilpailtu rahoitus silloin kun kilpailussa yhtenä rahoituskriteerinä on yhteistyö, ongelma/ilmioilähtöisyys ja monitieteisyys. Itse rahoitusmalli kannustaa tähän osittain suoraan (kansainvälisyys) ja osittain välillisesti (kilpailtu tutkimusrahoitus). Välillisiä vaikutuksia on myös julkaisumittareilla, sillä tutkimuksen laatu näyttää korreloivan ainakin kansainvälisen yhteistyön kanssa. Viittausindekseillä verrattuna vertaisarvioituihin julkaisuihin saattaisi kuitenkin olla vahvempi vaikutus yhteistyöhön. Yhteistyön kannusteet rahoitusmallissa ovat kaiken kaikkiaan melko vähäiset.

Uudessa vuonna 2017 käyttöön otettavassa yliopistojen rahoitusmallissa¹⁴⁸ muutokset nykyiseen ovat vähäiset ja kannusteet yhteistyölle jäävät edelleen heikoiksi. Strategiaperusteista rahoituskoria (12 %) voidaan tietysti tähän käyttää, jos halutaan.

Viime vuosina on yritetty etsiä mahdollisuuksia liittää rahoitusmalliin kannusteita ja mittareita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle yleensä ja osana sitä elinkeinoelämä-vaikutuksille. Kvantitatiivisten mittarien löytäminen on osoittautunut haastavaksi ja on ehdotettu, että yliopistot sisäisessä ohjauksessaan ottaisivat käyttöön yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä mittareita. Näin onkin toimittu useissa yliopistoissa, mutta tämä ei ratkaise haastetta: panostukset jäävät vaatimattomiksi, koska yliopistojen ei kannata allokoida merkittävästi resursseja toimintoihin, joista ei palkita rahoitusmallin kautta. Yksi haaste on näyttänyt olevan myös se, että on pohdittu omaa koria kansantaloudellisten vaikutusten kannusteille. Se tarkoittaisi, että malli uudelleenallokoisi resursseja yliopistojen välillä. Tämä on periaatteessa tavoiteltava ja rationaalinen toimenpide, mutta se aiheuttaa voimakasta vastustusta sellaisten yliopistojen

¹⁴⁷ OKM: Yliopistojen rahoitusmalli 2017.

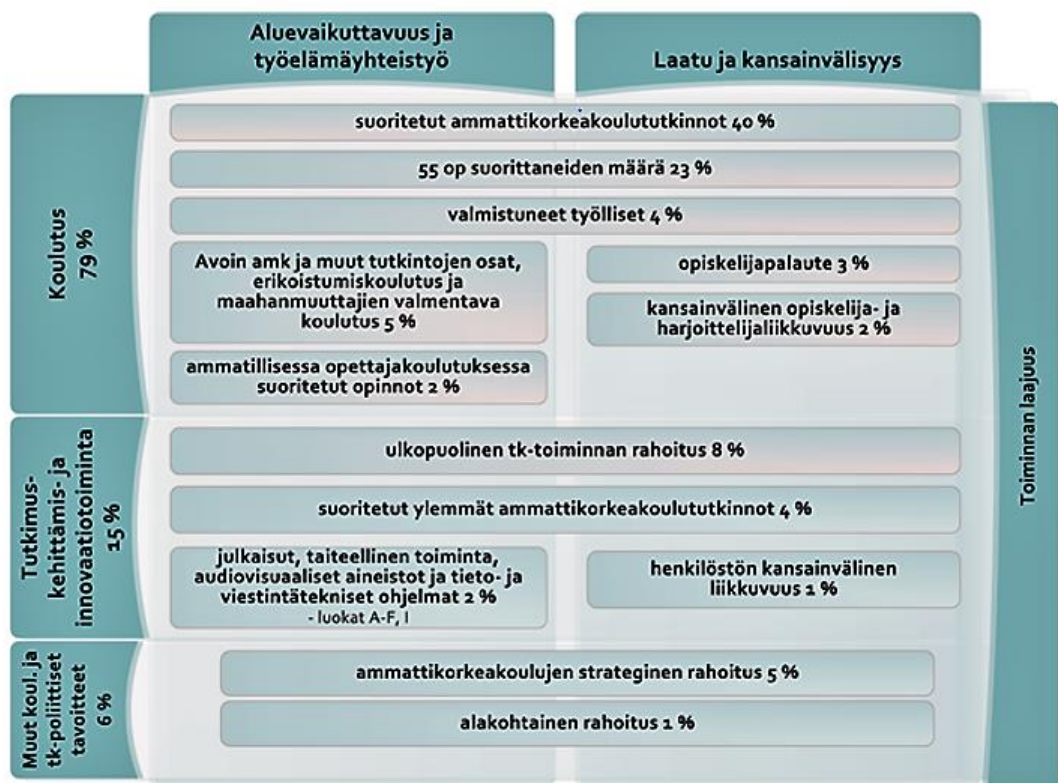
¹⁴⁸ Ibid.

taholta, joille yhteistyö elinkeinoelämän kanssa, patentointi, lisenssitulot tai syntyvät yritykset eivät ole toiminnan ytimessä tai edes mittavassa määrin mahdollisia, koska ne menettäisivät resursseja.

Koska yhteiskunnallisille vaikutuksille on vaikeaa löytää yleisesti hyväksyttäviä kvantitatiivisia mittareita, kannattaisi pohtia myös sellaisten kvalitatiivisten (arvioivien) mittarien käyttöönottoa, jotka laajasti arvioisivat yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kvalitatiiviset mittarit, jotka ohjaavat oikeaan suuntaan, vaikka eivät olekaan eksakteja, ovat parempi ratkaisu kuin mittarien puuttuminen tai vajavaisesti kattavat kvantitatiiviset mittarit.

Koska kattavien yhteiskunnallisia vaikutuksia mittaavien mittarien laadinta on haastavaa ja aikaa vievää, kannattaisi pohtia askelittaista ja kokeilevaa etenemistä. Yksi tapa on sisällyttää kansantaloudellisten vaikutusten kannusteet olemassa olevaan tutkimuksen julkaisukoriin (13 %) sopivalla painotuksella. Silloin resurssien uudelleenallokointi tapahtuisi lähinnä yliopistojen sisällä, ei niiden välillä. Tällöin yliopistot, joilla ei juurikaan ole elinkeinojen kehittymiseen liittyvää tutkimusta, saisivat resurssinsa edelleen julkaisujen perusteella, mutta yliopistot, joille yhteistyö elinkeinojen kanssa on relevanttia ja tavoiteltavaa, saisivat resurssinsa tämän korin osalta osin julkaisujen ja osin esim. hyödynnettyjen patenttien ja syntyneiden yritysten perusteella. Tällaiset yliopistot eivät siis joutuisi enää kärsimään resurssimenetyksiä siksi, että niiden strategiassa on vahvasti mukana yhteistyö elinkeinoelämän kanssa. Tämä saattaisi pidemmällä ajalla johtaa myös toimintakulttuurin muutoksiin siten, että kansantaloudellisten vaikutusten tavoittelu näkyy myös tutkimushenkilöstön rekrytoinneissa, meritoitumisessa ja urasuunnittelussa.

Ammattikorkeakoulujen nykyinen ja vuodesta 2017 eteenpäin ehdotettu rahoitusmalli yhteiskunnallisten vaikutusten osalta ei näytä synnyttävän yhtä suuria intohimoja kuin yliopistojen rahoitusmalli, joskin joiltakin tahoilta tulee kritiikkiä siitä, että malli painottaa liikaa määrällisiä koulutustavoitteita. Myös toiveita vahvemmassa yhteistyöstä erityisesti maakunnan/alueen yritysten kanssa on esitetty. Mallin kannusteita kannattaa varmasti pohtia tästä näkökulmasta.



Kuva 5. Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen.¹⁴⁹

Tutkimuslaitosten rahoituksen periaatteet ovat täysin erilaiset kuin yliopistojen ja korkeakoulujen, koska niiden rahoitukseen ei ole olemassa yhtä kokonaissummaa, josta tutkimuslaitokset kilpailisivat rahoitusmallin perusteella, kuten on korkeakouluilla. Tutkimuslaitokset saavat perusrahoituksensa suoraan valtion budjettipäätösten mukaisesti oman ministeriönsä kautta. Eri tutkimuslaitosten roolit viranomaistehtävineen ovat niin eri luonteisia, että niille yhteinen kattava rahoitusmalli olisi käytännössä mahdoton. Joitain kaikille tutkimuslaitoksille yhteisiä ominaisuuksia saattaa kuitenkin olla – tämä riippuu poliittisesta tahtotilasta. Esimerkiksi USA:ssa kannusteet tutkimuslaitosten roolille elinkeinoelämän edistämiseksi on toteutettu niin, että liittovaltion rahoituksesta tutkimuslaitoksille (kun tutkimuslaitoksen budjetti on yli \$100M) on käytettävä 2,9 % (2017 alkaen 3,2 %) pk-yritysten rahoittamiseen (SBIR-rahoitus)¹⁵⁰.

Toinen asia on, että ministeriöt voisivat omassa ohjauksessaan kyllä käyttää mittareita ja rahoituskannusteita alaisilleen tutkimuslaitoksille. Tämä voisi selkeyttää ministeriöiden ohjausta, joka joidenkin tutkimuslaitosten osalta näyttää haastattelujen mukaan olevan ristiriitaista. Toisaalta näyttää siltä, että kun ministeriön ohjaus toimii hyvin, tutkimuslaitoksilla on omasta mielestään hyvät edellytykset ja riittävä autonomia toteuttaa tehtävänsä. Yhteistyökannusteiden merkitystä tämä ei välttämättä kuitenkaan vähennä.

Joissakin maissa myös tutkimuslaitosten institutionaalinen rahoitus on nähty hyödylliseksi ja se perustuu tulospohjaiseen rahoitusmalliin.

¹⁴⁹ Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr18.pdf?lang=fi>

¹⁵⁰ SBA, SBIR-STTR, America's Seed Fund.

5.4 Toimintatavat ja käytännöt

"Pieniä ongelmia, jotka olisi helppo korjata"

Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten sopimuspohjaisen yhteistyön syventämisen monivuotisen kehittämisprosessin KOTUMOn yhteydessä yhteistyön ongelmiksi on noussut muun muassa erilaisia palvelussuhteen ehtoihin liittyviä seikkoja.

- *"Ne ongelmat voi olla ihan tällaisia, miten määräytyy kahden työnantajan, vaikkapa yliopistosairaalan ja yliopiston tai yliopistosairaalan ja ammattikorkeakoulun, palveluksessa olevan henkilön vuosiloma. Tai kuka antaa luottokortin sille henkilölle, tai mihin kaikkiin oviin siinä eri organisaatioitten yhteisessä rakennuksessa sillä henkilöllä on kulkukortti. Nämähän tuntuvat ihan tällaisilta, että eikö nämä voisi jotenkin ratkaista. Mutta tämä on tullut ilmi kaikkien suurien tutkimuslaitosten kanssa ja tämän yliopistosairaalakentän kanssa" (ministeriö)*

Haastateltavan mukaan ongelma on se, että asioiden hoitamiseksi ei ole syntynyt käytäntöjä. Vaikka palvelussuhteen ehdot eri työnantajilla ovat erilaiset, esimerkiksi vuosilomien määräytyminenkin olisi haastateltavan mielestä sovittavissa ja ratkaistavissa, kun vain halua löytyy. Haastateltavan mukaan esimerkiksi yhteenliittymät, kuten Unifi, Arene ja Tune voisivat etsiä tällaisiin ongelmiin yhteisiä ratkaisuja.

Tarve yhteisille toimintatavoille

Haastatteluissa tuli esille, että yhteistyötä voi estää tai ainakin hidastaa se, että eri osapuolten toimintatavat poikkeavat niin paljon toisistaan.

- *"Yritykset sanovat, että mikä tahansa käy, kunhan se olisi sama kaikilla osapuolilla." (järjestö)*
- *"Kaiken ei tarvitse olla yhtenäistä, mutta ainakin muodostuisivat toimintatavat sille, miten yliopistot toimivat elinkeinoelämän kanssa. Kun peruseriaatteet olisivat samankaltaisia, tämä helpottaisi yritysten kannalta, kun ei tarvitse tietää miten mikäkin yliopisto asioita hoitaa. Yhteisiä voisivat olla esimerkiksi sopimuspohjat, siirtämisen ehdot ja sovellettavat palkkiokäytännöt." (yliopisto)*

Ongelmana sektoreiden välisessä yhteistyössä on ollut myös julkisen sektorin ja korkeakoulujen toimintatavan hitaus verrattuna yrityksiin. Tämän ongelman laajempi korjaaminen edellyttäisi muun muassa organisaatiokulttuurin muutosta.

- *"Muistan yhden casen, jossa meillä oli jonkin yliopiston kanssa yhteiskeksintö. Omitus-oikeus-sopimuksen tekemisessä meni siinä niin pitkään, että ulkopuolinen yritys jo lakkasi odottamasta." (tutkimuslaitos)*

Sittemmin tutkimuslaitos on löytänyt apua sopimusten laatimisen hitauteen siitä, että sillä on käytössä läheisen yhteistyökumppanin kanssa laadittuja valmiita sopimuspohjia.

Haastatteluissa nähtiin, että rahoitusmallilla voitaisiin ohjata sektoreita myös yhtenäisempiin ja myös ripeämpiin toimintatapoihin.

Yhtenäisiä toimintatapoja voidaan toki luoda myös toimijoiden keskinäisellä yhteistyöllä.

- *"Finnovation Champions -yhteisössä ovat mukana kaikki Suomen yliopistojen innovaatiopuolen ihmiset ja me kokoonnumme säännöllisesti muutaman kerran vuodessa. Jaamme tietoa keskenämme siitä, miten eri yliopistoissa toimitaan, ja osa yliopistoista onkin lähtenyt tiiviimpään yhteistyöhön keskenään. Yksi esimerkki on lisensointitulojako. Helsingin yliopisto on toistaiseksi päättänyt mennä omia reittejään sen suhteen. Myös Kino-projektin puitteissa yliopistot ovat keksineet eri tapoja toimia ja sitä tietoa on jaettu aika hyvinkin."* (yliopisto)

Sopimusosaamisen merkitystä ei sovi unohtaa.

- *"Kaksikymmentäviisikö vuotta olen neuvotellut näitä sopimuksia, niin en minä osaa ehkä myöskään nähdä, mikä siinä on niin kauhean vaikeaa ja monimutkaista. Mutta tietysti jos haluaisi, että yksi sopimus sopisi kaikkiin tilanteisiin ja haluaisi eliminoida sen sopimuksen vain sellaiseksi paperiksi, jonka kaikki voi allekirjoittaa, niin onhan nykytilanne eri. Mutta en minä myöskään näe, mitä mieltä olisi siinä, että on vain yksi transaktio maailmassa, johon kaikki pitää mahtua."* (yliopisto)

Liikkuvuutta on edistettävä

Työntekijöiden liikkuvuus sektoreiden välillä on monesti todettu tärkeäksi yhteistyön syntymisen kannalta.¹⁵¹ Tämänkin selvityksen haastatteluissa korostui, että juuri yksittäiset tutkijat ovat usein avainasemassa yhteistyön syntymisen ja ylläpysymisen kannalta. Liikkuvuus on luonnollisesti omiaan kehittämään myös tutkijoiden osaamista.

Eräs merkittävä liikkuvuutta hidastava tekijä on ero palvelussuhteiden ehdoissa. Tämä tekijä on yhteydessä mm. toimijoiden oikeusasemien eroihin. Suurin osa tutkimuslaitosten työntekijöistä on virkasuhteessa, kun taas korkeakoulujen ja yritysten työntekijät työskentelevät työsuhteessa. Tätä eroa hämärtää muun muassa se, että myös tilivirastotutkimuslaitoksista löytyy sekä virkasuhteisia että työsuhteisia työntekijöitä.

- *"Meillä on yliopiston kanssa aika paljon nyt syntymässä yhteisiä laboratorioita. Mutta vielä on tekemistä siinä, että meillä olisi yhteisiä laboratoriohenkilöitä. [...] Varmaan sekin on ratkaistavissa, kun vain hyvää tahtoa on, että henkilöt joustavasti kiertäisivät organisaatioiden välillä. Kun yliopistot eivät ole tätä puhdasta valtion organisaatiota, niin se ei nyt ole ihan yhtä helppoa lainata henkilöitä vaikkapa sinne labraan."* (tutkimuslaitos)

Tutkimuslaitos on toistaiseksi hoitanut asian siten, että henkilölle on annettu virkavapaus ja henkilö on ollut palvelussuhteessa toiseen organisaatioon tietyn ajan, jonka jälkeen tämä on palannut takaisin. Mahdollista saattaisi myös olla käyttää vierailevan tutkijan asemaa.

Liikkuvuuden edistämiseksi kaivataan muunkinlaisia malleja ja kannusteita.¹⁵² Esimerkiksi asenteiden tulisi olla rohkeampia liian turvallisuushakuisuuden sijasta ja muodollisista pätevyysvaatimuksista pitäisi voida joustaa nykyistä enemmän.

¹⁵¹ Ks. esim. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2016/liitteet/okm3.pdf?lang=fi>, s. 45. Liikkuvuus on tärkeää myös tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Suomen Akatemian Tieteen tila 2016 -katsauksen mukaan "yksittäisten tutkimustulosten siirtymistä tärkeämpiä vaikuttavuuden reittejä ovat tutkimuksesta kumpuavan osaamisen siirtyminen ihmisten liikuessa organisaatiosta toiseen sekä yhdessä tekeminen ja vuorovaikutus" (s. 50).

¹⁵² Ks. esim. Ernst & Young Oy (2016), s. 12, 50, 58, 59, 65 ja 75..

5.5 Yhteenvettoa ja johtopäätöksiä

Yhteistyön esteet näyttävät löytyvän asenteista ja toimintatavoista, ei niinkään osapuolten oikeusasemasta tai lainsäädännöstä muutoin. Useampi haastateltava kuitenkin näki, että asenteet ja varovaisuus – ja kenties poliittiset päämäärätkin – johtavat siihen, että sinänsä sallivia lakeja tulkitaan liian usein toimintaa rajoittavasti.

Asenteet ovat merkittävä yhteistyön este. Asenteisiin puolestaan vaikuttaa erityisesti yliopistojen rahoitusmalli. Rahoitusmalli ohjaa urasuunnitteluun, jossa julkaisujen merkitys korostuu. Koettiin, että rahoitusmalli ei palkitse yhteistyöstä eikä tutkimustulosten kaupallistamisesta.

Yhteistyön kannusteita voidaan toki luoda myös muilla tavoin, esimerkiksi yliopistojen sisäisessä ohjauksessa. Esimerkiksi korkeakoulujen strategioissa yhteistyötä on alettu nostaa esille. Toiminnan resursointia kuitenkin haittaa se, että yliopistoja ohjaavan rahoitusmallin ei koettu antavan resursseja tällaisen strategian käytännön toteuttamiseen. Kun yhteistyöhön ei ole kannusteita, myös yhteistyötulosten hyödyntämismekanismat, -käytännöt, -menetelmät ja -prosessit, samoin kuin niihin liittyvä osaaminen, jäävät ali-resursoiduiksi.

Yliopistojen rahoitusmalliin, esimerkiksi olemassa olevaan julkaisu-koriin, voisi sisällyttää yhteistyön kannusteita siten, että yliopistot voisivat saada resurssinsa paitsi julkaisujen myös vaihtoehtoisesti esimerkiksi hyödynnettyjen patenttien ja syntyneiden yritysten perusteella. Joillakin alueilla on vaikea löytää kvantitatiivisia mittareita. On kuitenkin parempi käyttää oikeaan suuntaan ohjaavia kvalitatiivisia (arvioivia) mittareita kuin jättää asiaa kokonaan mittaamatta. Tästä syystä voisi harkita myös jonkinlaisen arviointimenettelyn käyttöönottoa. Tässä voisi edetä askelittain ja kokeilevasti. Vastaavien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannusteiden lisäämistä rahoitusmalliin ja/tai ohjaukseen voisi tarkastella myös ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten osalta.

Työntekijöiden liikkuvuus sektoreiden välillä koettiin yhteistyötä merkittävästi edistäväksi asiaksi. Myös liikkuvuutta helpottavien toimivien toimintamallien luominen edellyttää yhteistyötahtoa ja yhteistyömyönteistä asennetta.

6. YHTEISTYÖSTÄ SOPIMINEN JA IMMATERIAALI-OIKEUDET

6.1 Yhteistyöstä ja tutkimustuloksista sopiminen

Muun muassa immateriaalioikeuksiin liittyvät kysymykset ovat aikaisemmin nousseet esille yhteistyötä vaikeuttavana tekijänä.¹⁵³ Usein kysymys on immateriaalioikeuksista sopimisesta yhteistyön yhteydessä.

¹⁵³ Ks. esim. Pelkonen & Nieminen (2015).

Tämän selvityksen haastatteluissa esille tuli sopimiseen liittyvinä ongelmina muun muassa asioiden käsittelyn hitaus esimerkiksi yliopistoissa. Eräänä ongelmaan helpotusta tuovana keinona esitettiin yhteisten sopimus pohjien laatimista. Toisaalta yksi ja sama sopimus pohja tuskin soveltuu kaikkiin tilanteisiin. Tärkeää on myös se, että kaikilla yhteistyön osapuolilla on saatavilla riittävää sopimusosaamista.

6.2 Immateriaalioikeuksista yleensä

Immateriaalioikeuskysymykset eivät suoraan liity organisaatioiden oikeus(henkilö)asemiin, vaikkakin keksintöihin ja patentointiin liittyvässä lainsäädännössä korkeakoulut on asetettu eri asemaan muihin organisaatioihin nähden. Näillä eroilla voi olla vaikutusta sektorien väliseen, julkiseen tutkimukseen liittyvään yhteistyöhön.

Immateriaalioikeudet on tavattu jakaa teollisoikeuksiin ja tekijänoikeuksiin. Tekijänoikeudet syntyvät automaattisesti tekijälle, kun luodaan niin sanotun teoskynnyksen ylittävä eli itsenäinen ja omaperäinen kirjallinen tai taiteellinen teos. Teollisoikeudet kuten patentti, hyödyllisyysmalli, tavaramerkki ja mallioikeus edellyttävät yleensä rekisteröintiä.

Työsuhdekeksintölaki ja erityinen korkeakoulukeksintölaki koskevat patentoitavia keksintöjä. Työsuhdekeksintölain mukaan pääsääntönä on se, että oikeudet patentoitavaan keksintöön siirtyvät työnantajalle. Tekijänoikeudet eivät sellaisenaan automaattisesti siirry työnantajalle, mutta myös työntekijälle työsuhteen yhteydessä syntyviin tekijänoikeuksiin katsotaan yleensä siirtyvän käyttöoikeus työnantajalle tämän normaalin toiminnan edellyttämässä laajuudessa – muilta osin oikeudet jäävät työntekijälle. Tämän niin sanotun normaalikäyttöolettaman mukaan oikeudet työtehtävään, johon työntekijä on palkattu tai joka työntekijä on määrätty tekemään, kuuluvat työnantajalle.¹⁵⁴

Opiskelijoiden immateriaalioikeudet eivät ole työsopimuslain eivätkä korkeakoulukeksintölain piirissä. Nämä eivät siirry opiskelijalta korkeakoululle tai muulle taholle muutoin kuin erikseen sopimalla. Yleensä mahdollisista käyttöoikeuksista opiskelijan tekemiin töihin sovitaan myös opiskelijan kirjautuessa yliopistoon. Pääsäännön mukaan yliopisto saa opiskelijan tekemiin teoksiin sen normaalin toiminnan edellyttämän käyttöoikeuden ja laajemmasta käytöstä tulee sopia tapauskohtaisesti erikseen.¹⁵⁵ Osin tulkinnan varaan jää se, minkälainen käyttö on yliopiston normaalin toiminnan edellyttämää.

Oikeuksien siirtyminen työnantajalle pelkästään edellä mainitun periaatteen nojalla on siis rajoitettua ja muutoinkin tulkinnanvaraista, mistä syystä oikeuksien siirtymisestä onkin yleensä erikseen sovittava, joko etu- tai jälkikäteen. Esimerkiksi korkeakoulu ei voi siirtää oikeuksia yritykselle, jos sillä ei ensin ole riittävän laajoja oikeuksia itsellään.

6.3 Korkeakoulukeksintölaista

Korkeakoulukeksintölaissa korkeakouluissa tehtävä tutkimus on jaettu avoimeen tutkimukseen ja sopimustutkimukseen. Sopimustutkimuksessa korkeakoululla on oikeus ottaa itselleen oikeudet keksintöön. Avoimessa tutkimuksessa sen sijaan keksijä saisi pääsääntöisesti pitää itsellään oikeuden tekemäänsä keksintöön, ja yliopistolla on tässä tilanteessa toissijainen oikeus keksintöön. Avoimen tutkimuksen osalta käytännössä aiemmin työsuhdekeksintö-

¹⁵⁴ Huuskonen (2015b), s. 2.

¹⁵⁵ Aalto-yliopisto (2011): FAQ – Opiskelu, tutkimus ja opetus.

laissa ollut tutkijapoikkeus laajennettiin koskemaan kaikkia korkeakoulun, sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen, palveluksessa olevia henkilöitä.

Elinkeinoelämän ja korkeakoulujen välisen tutkimusyhteistyön kannalta pääasiallinen lain tuoma muutos hallituksen esityksen¹⁵⁶ mukaan oli se, että kaikki tutkimusyhteistyötä koskevat sopimukset tehdään korkeakoulun kanssa. Tämän oli tarkoitus vähentää oikeuksien siirrossa tarvittavia sopimuksia ja edesauttaa keksintöjen nopeampaa siirtymistä elinkeinoelämän käyttöön.

Avoimen tutkimuksen säilyttämistä hallituksen esityksessä puollettiin yleisellä patenttioikeudellisella periaatteella ja perustuslain omaisuuden suojalla:

"Lähtökohtana ehdotettavassa korkeakoulukeksintölaissa olisi yleinen patenttioikeudellinen periaate, jonka mukaan keksijällä on oikeus keksintöönsä. Korkeakoulun palveluksessa oleva keksijä omistaisi siten itse keksintönsä, ellei omistusoikeutta erikseen lakisääteisesti rajoitettaisi. Tarkoituksena ei siten ole luoda uudenlaista oikeutta korkeakoulukeksintöjä varten, vaan noudattaa yleisiksi muodostuneita periaatteita patenttioikeudesta sekä toisen palveluksessa tehtävistä keksinnöistä. Ehdotus on mainittujen yleisten periaatteiden mukainen, ja turvaa riittävällä tavalla perustuslain edellyttämän omaisuuden suojan, erityisesti koska avoimessa tutkimuksessa keksijä olisi ensisijainen hyödyntäjä."¹⁵⁷

Tutkijapoikkeus Ruotsissa

Ruotsin työsuhdekeksintölaissa on korkeakoulujen tutkijoita koskeva poikkeussääntö. Säännön mukaan työsuhdekeksintölakia ei sovelleta opettajiin yliopistoissa tai korkeakouluissa.¹⁵⁸ Ratkaisua on perusteltu tutkimuksen vapauden perusteella sekä sillä, että yliopistojen tehtäviin ei kuulu tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen eivätkä yliopistot sovellu tämäntyyppiseen toimintaan. Ajatuksena on myös ollut, että poikkeussäännön avulla korkeakoulujen olisi helpompi rekrytoida henkilöstöä.¹⁵⁹

Ruotsalaista työsuhdekeksintölakimallia on tarkasteltu Euroopan komission Open Innovation 2.0 Yearbook 2015 -julkaisussa julkaistussa Mikko Huuskosen artikkelissa *"How to Combine Openness and the Protection of Research Investments in University Inventions — US and Nordic"*. Artikkelin mukaan Ruotsissa on käytössä tutkijalähtöinen järjestelmä. Ruotsissa yliopistot ovat osa julkista hallintoa ja niitä koskevat julkisia laitoksia säätelevät lait. Lähtökohtaisesti yliopistot eivät voi toimia markkinoilla tai edistää liiketoimintaa niiden julkisoikeudellisesta asemasta johtuen.¹⁶⁰

Tästä johtuen Ruotsin yliopistoissa muun muassa Karoliinisessa Instituutissa (KI) ja Kungliga Tekniska Högskolanissa (KTH) on perustettu erilliset holdingyhtiöt, jotka huolehtivat innovaatioiden kaupallistamistoiminnasta. Vuosina 2008–2009 KI sai lisärahoitusta kaupallistamiseen ja perusti holdingyhtiön alaisuuteen uusia tytäryhtiöitä.¹⁶¹ KI:n Bioyrittäjyyden yksikkö keskittyy yrittäjyyttä koskevaan tutkimukseen ja koulutukseen. Emoyhtiö KI Holdings huolehtii taloudenhoidosta ja hallinnosta.¹⁶²

¹⁵⁶ HE 259/2004 vp, s. 19–20.

¹⁵⁷ Ibid, s. 13.

¹⁵⁸ Lag (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar 1 § 2 st.

¹⁵⁹ SOU 2005:95, s. 114–115.

¹⁶⁰ Huuskonen, Mikko (2015a), s. 53.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

KTH:n holdingyhtiö (KTH Holding AB) avustaa ja investoi keksijöiden yrityksiä niiden alkumetreillä.¹⁶³ Sekä KI:lla että KTH:lla on innovaatiotoimistot, jotka tutkivat ja arvioivat niissä toteutettavia projekteja.

Ruotsissa on laadittu selvitys tutkijapoikkeuksesta ja korkeakoulueksintöjen hyödyn-
tämisestä (SOU 2005:95), joka sisälsi kaksi vaihtoehtoista järjestelmää korvaamaan
tutkijapoikkeuksen. Mietintö on herättänyt runsasta keskustelua tutkijoiden keskuu-
dessa¹⁶⁴ eikä selvityksen mukaisia muutoksia ole toimeenpantu.¹⁶⁵ Ruotsin hallituk-
sen vuonna 2012 antamassa ehdotuksessa ei esillä olevaan asiaan otettu uudestaan
kantaa.¹⁶⁶

Käytännössä tutkijapoikkeuksesta sovitaan osapuolten välillä. Tutkijalla onkin oikeus
tuotoksiinsa, ellei hän ole muuta sopinut. Muun muassa KTH edellyttää tutkijoitaan
allekirjoittamaan sopimuksen ennen kuin itse tutkimustyötä aloitetaan.¹⁶⁷ Sopimus si-
sältää pääasiassa ehtoja salassapitoon ja projektin rahoitukseen liittyen, mutta osa-
puolet voivat myös sopia, että tutkija luopuu oikeuksistaan tulevaisuudessa mahdoli-
sesti tekemäänsä kaupalliseen keksintöön.¹⁶⁸ Esimerkiksi projektien rahoittajat voivat
vaatia oikeuksia rahoittamiensa projektien tuotoksiin.¹⁶⁹

Huuskosen artikkelin mukaan tutkijalähtöisyyden vaikutus ruotsalaiseen järjestel-
mään vaatisi lisätutkimuksia, mutta sillä vaikuttaisi olevan omat tehokkuusetunsa siitä
huolimatta, että immateriaalioikeudet on annettu tutkijoille. Huuskosen mukaan tämä
johtuu siitä, ettei tutkija ole yhtä sidottu "emoyliopistoon" vaan voi oikeusasemansa
perusteella viedä keksintönsä menestyneimmän kansallisen laitoksen kaupallista-
misprosessiin. Huuskosen mukaan tämä näyttää toimivan Ruotsin kokoisessa valti-
ossa ainakin life sciences -sektorilla.¹⁷⁰

Ruotsalaisetkaan yliopistot eivät kuitenkaan ole tyytyväisiä järjestelmäänsä vaan pyr-
kivät edistämään yliopistojen oikeusasemaa immateriaalioikeuskysymyksissä.¹⁷¹
Huuskosen mukaan suurimmat ongelmat eivät näytä olevan niinkään lainsäädännöl-
lisiä vaan enemmänkin organisointiin, sopimusosaamiseen, yritysyhteistyöhön ja
muihin toiminnallisiin seikkoihin liittyviä.¹⁷²

Korkeakoulueksintölain uudistushankkeesta

Tämän selvitystyön laatimisen aikana on päätetty, että korkeakoulueksintölain muuttamisen
valmistelu aloitetaan virkamiestyönä. Esityksestä on tehty muistio 10.10.2016 (TEM ja OKM:
Esitys korkeakoulueksintölain uudistamiseksi 10.10.2016). Muistiossa esitetään, että "kor-
keakoulueksintöjä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaisiin ensisijaisesti nykyistä lakia täs-
mentämällä ja täydentämällä sulkematta kuitenkaan pois sitä vaihtoehtoa, että myös korkea-

¹⁶³ KTHHolding AB (<https://www.holding.kth.se/>)

¹⁶⁴ Useat tahot ovatkin antaneet omat mietintönsä SOU 2005:95 johdosta keväällä 2006, mm. Svenska Tidningsutgi-
vareföreningen, Vetenskapsrådet ja Högskolaverket.

¹⁶⁵ Ks. Marianne Andersson: IPR-avtal 2009, s. 19.

¹⁶⁶ Regeringens proposition 2012/13:30, Forskning och innovation, s. 47–48. Ks. Lars Ojeforsin verkkokirjoitus Etik-
kollegietin sivustolla: <http://www.etikkollegiet.se/2013/02/lararundantaget-och-den-svenska-paradoxen/>

¹⁶⁷ KTH Innovation: Avtal. Ks. Myös Marianne Andersson: IPR-avtal 2009, s. 19–20.

¹⁶⁸ KTH Innovation: Lärarundantaget.

¹⁶⁹ Ks. Uppsalan yliopiston ohjeet.

¹⁷⁰ Huuskonen, Mikko (2015a), s. 54.

¹⁷¹ Ibid., s. 54. Keskustelua on käyty myös alan piireissä, ks. esim. Universitetsläraren-julkaisuja.

¹⁷² Ibid., s. 55.

kouluissa siirryttäisiin työsuhdekeksintölain soveltamiseen, mikäli tämä osoittautuu syvemmässä tarkastelussa toimivammaksi vaihtoehdoksi".

Molempiin ratkaisuvaihtoehtoihin sisältyy tekijänoikeuslain tietokoneohjelman ja tietokannan oikeuksia koskevan tutkijapoikkeusta "täsmentäminen" tai muuttaminen niin, että tutkimuksessa syntyneiden tietokoneohjelmien oikeudet siirtyvät korkeakoululle.

Tämän selvityksen haastattelut on pääasiassa tehty ennen kuin lainmuutoshankkeen esitelty muistio julkistettiin. Haastatteluissa useammat yliopistojen edustajat totesivat haluavansa eroon korkeakoulukeksintölain avoimen tutkimuksen määrittelystä, josta seuraa aikaa vievää työtä. Toisaalta kysyttäessä todettiin, että korkeakoulukeksintölain avoimen tutkimuksen määrittelyllä ei oikeastaan ole vaikutusta yhteistyöhön.

- *"Sillä ei oikeastaan ole vaikutusta yhteistyöhön. Se tuottaa lähinnä yllätyksiä, kun tutkijat eivät ole toimineet velvoitteidensa puitteissa keksintöilmoituksen kirjaamisessa. Se on enemmän tutkijoiden ja meidän välinen sisäinen haaste, ei yhteistyötä rajoittava."* (yliopisto)

Tutkimustulokset voivat olla syntyneet pitkänkin ajan kuluessa ja myös ihmiset yliopistolla ovat saattaneet vaihtua. Jälkikäteen tulosten syntyolosuhteita ja omistusta voi olla hankala selvittää.

- *"Suurin ongelma on se, että ei tehdä kotiläksyjä: Mikä on taustatietoa, mistä keksinnöt ovat syntyneet. Olemme oppineet tämän kantapään kautta. [...] Pikkuhiljaa, kun kirjataan enemmän tutkimustuloksia ja dataa, ja todennetaan, mitä on syntynyt mistäkin, tilanne alkaa korjaantua."* (yliopisto)

Osassa haastatteluissa korkeakoulukeksintölain nähtiin aiheuttavan epäselvyyttä ja monimutkaisuutta keksintöjen omistajuuden määrittelemiseen.

Haastatteluissa elinkeinoelämältä kuultu viesti puolestaan oli, että isoin kysymys on muualla kuin korkeakoulukeksintölainsäädännössä. Kehittämisen paikkaa löydettiin enemmän sopimuskäytännöistä ja toimintatavoista. Jo nykyisen korkeakoulukeksintölain katsottiin aikanaan muuttaneen asioita parempaan suuntaan: edellisen uudistuksen myötä korkeakouluille tuli ensimmäisen kerran velvoite järjestää tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen.

Tutkimuslaitokset ovat työsuhdekeksintölain alaisia. Silti niidenkin täytyy keksintöjen kohdalla selvittää, ovatko ne tehty asiakasprojektissa vai jossakin yhteisrahoitteisessa projektissa.

- *"Vaikka se yhdenmukaistettaisiinkin, samaa selvitystyötä joutuu joka tapauksessa tekemään [...] Se ei ole kyllä ihan tämän kaupallistamisen ydin, että se ratkaisisi niitä ongelmia. Minun mielestäni se on edelleenkin tällainen koulutus- ja asennekysymys enemmän."* (tutkimuslaitos)

Ammattikorkeakoulun edustaja puolestaan näki nykyisen lain olevan riittävän selkeä – haasteet liittyvät IPR:n kaupallistamiseen tarvittavaan osaamiseen. Tämä edellyttäisi tiiviimpää yhteistyötä korkeakoulujen välillä.

Yliopiston juristi piti nykyistä korkeakoulukeksintölakia huonona, sillä vain tutkija itse pystyy sanomaan, missä tutkimuksessa joku keksintö on syntynyt. Jos kaikki oikeuden menisivät korkeakoululle, yksi sopimus tulisi tarpeettomaksi:

- *"Se sopimus, mikä meidän nyt pitää tehdä jokaisen tutkijan kanssa hankkeen alussa, eli meidän sisäinen sopimus tutkijan kanssa, että hän ymmärtää, että tässä hänen hankkeessaan on kyseessä korkeakoulukeksintölain mukainen sopimustutkimus ja että hän sitoutuu luovuttamaan näitä asioita yliopistolle."* (yliopisto)

Kuitenkin hankkeissa tulee lisäksi sopia myös esimerkiksi tekijänoikeuksien siirtymisestä.

- *"Se on todella hankala itse asiassa, kun sieltä tulee tuloksia, jotka eivät ole keksintöjä, että mitä niille tapahtuu. Se on nyt suurin syy, että tehdään nuo sopimukset."* (yliopisto)

Nykytilanteessa sopimustutkimuksessa syntyvien varsinaisten keksintöjen lisäksi oikeuksia yleensä tarvitaan muuhun hankkeen yhteydessä syntyneeseen aineistoon, kuten laadittuihin raportteihin, menetelmiin, löytöihin, näytteisiin, tietokantoihin, tietokoneohjelmiin lähdekielisinä koodeineen, muihin tekijänoikeuksiin ja ylipäätään kaikkiin tuloksiin liittyviin immateriaali-oikeuksiin. Laajassa tutkimukseen liittyvien oikeuksien siirrossa on nähty myös ongelmia. Esimerkiksi muuntelu- ja edelleenluovutusoikeuksien siirtyminen voisi antaa ulkopuoliselle oikeuden muokata tutkimustuloksia ja niiden pohjalta laadittuja kirjoituksia.¹⁷³

6.4 Tekijänoikeuksista

Korkeakoulukeksintölain ulkopuolelle jäävät tekijänoikeudet ja muut tutkimustuloksiin liittyvät oikeudet patentoitavia keksintöjä lukuun ottamatta.

Tekijänoikeus on merkittävä esimerkiksi digitaalisen tuotannon suojamuotona, sillä tietokoneohjelmat saavat suojaa pääasiassa tekijänoikeuslain nojalla. Tekijänoikeus syntyy Suomessa aina tekijälle. Tekijänoikeudet eivät automaattisesti siirry työsuhteessaan työnantajalle vaan työnantajan oikeudet perustuvat siirtoa koskevaan sopimukseen. Lähtökohtana kuitenkin on, että työsuhteeseen ja työsopimukseen perustuen työnantajalle siirtyy työntekijän tekijänoikeuksia työnantajan normaalin toiminnan edellyttämässä laajuudessa. Normaalin toiminnan edellyttämä laajuus voi synnyttää tulkintaongelmia.

Tietokoneohjelmat ja tietokannat ovat poikkeus edellä mainittuun. Tekijänoikeuslain 40 b §:n mukaan työ- tai virkasuhteessa luotu tietokoneohjelma tai tietokanta siirtyy lain nojalla työnantajalle. Lainkohtaan sisältyy kuitenkin tutkijapoikkeus: säännöstä ei sovelleta korkeakoulun opetus- ja tutkimustyössä itsenäisesti toimivan tekijän luomaan tietokoneohjelmaan tai tietokantaan.¹⁷⁴

Muutoinkin korkeakoulujen opettajien ja tutkijoiden työn tekijänoikeuksiin liittyvien käyttöoikeuksien siirtyminen korkeakoululle (ns. normaalikäyttöoikeus) voi olla yritysmaailmaa vaikeammin arvioitava asia, mikä ilmenee esimerkiksi IPR University Centerin Operight -sivustolla esitetystä tulkinnasta (<http://www.operight.fi/artikkeli/omat-tyot/opettajan-itse-tekema-materiaali>):

"Opettajien kohdalla tilanne on erilainen, sillä yleisesti voidaan katsoa opettajalla olevan ainoastaan opetusvelvollisuus, mutta harvoissa sopimuksissa on edellytetty nimenomaisesti oppimateriaalin tekoa. [...] Kun oppimateriaalin tekoon ei ole nimenomaisesti velvoitetut, voidaan katsoa, että kaikki oikeudet säilyvät opettajalla. Työn-

¹⁷³ Suominen & Engblom (2016), s. 19.

¹⁷⁴ Säännöstä on perusteltu (HE 161/1990 vp) sillä, että yliopistojen tai muiden korkeakoulujen tutkimustyössä toimivien henkilöiden luomien teosten oikeudet eivät siirry työnantajalle.

antajalla ei ole oikeutta käyttää ilman lupaa opettajan tekemää materiaalia edes oppilaitoksen sisäisesti."

Sivistystyönantajat lähetti alkuvuonna 2016 yliopistoille ja muille oppilaitoksille jäsentiedotteen (19/2016), jossa suositeltiin seuraavan tekijänoikeuksia koskevan lausekkeen lisäämistä kaikkiin solmittaviin työsopimuksiin:

"Työsuhteen aikana ja sen johdosta tehtyjen sekä luotujen teosten ja muiden tekijänoikeuslaissa tarkoitettujen suojan kohteiden kaikki taloudelliset oikeudet, mukaan lukien muunteluoikeus ja luovutusoikeus toiselle, siirtyvät työnantajalle ja säilyvät tällä työsuhteen päätyttyä ilman eri korvausta."

Tällainen lauseke on tavanomainen yksityisen sektorin työsopimuksissa, ja vastaa myös elinkeinoelämään edustavan EK:n suositusta.

Sivistystyönantajien suosittelema lauseke herätti kritiikkiä ammattijärjestöissä ja korkeakouluissa. Kriitikoiden mukaan lausekkeen käyttöönotto merkitsisi mm. huomattavaa puuttumista akateemisen vapauden periaatteeseen. Immateriaalioikeuksiin erikoistuneen IPR University Centerin johtaja, professori Niklas Bruun kritisoi lauseketta muun muassa sen laajuudesta. Lausekkeen perusteella nimittäin kaikki tieteelliset aikaansaannokset, jotka syntyvät työntekijän työn tuloksena, siirtyisivät työnantajalle automaattisesti.¹⁷⁵ Siirtyviin oikeuksiin siis kuuluisivat myös oikeudet yllä mainittuihin opetusmateriaaleihin.

Suurin tarve tekijänoikeuksien siirtämiseen korkeakoululle on koettu olevan sopimustutkimuksen yhteydessä. Esimerkiksi Itä-Suomen yliopistossa on otettu käyttöön tekijänoikeuksia koskeva liite, jota sovelletaan tilanteissa, joissa työntekijä osallistuu sellaiseen tutkimusprojektiin, konsultointiin tai koulutuspalveluiden myyntiin, josta yliopisto sopii ulkopuolisen tahon kanssa tai jonka toteutukseen käytetään ulkopuolista rahoitusta. Oikeuksia siirtymisen laajuus määräytyy tapauskohtaisesti ja perustuu hanketta koskeviin sopimuksiin sekä rahoittajan ehtoihin ja niistä yliopistolle aiheutuviin velvoitteisiin.¹⁷⁶

Käytännössä korkeakoulu tarvitsisi pelkkään lakiin perustuvaa käyttöoikeutta laajemmat (tai muutoin selvästi sovitut) oikeudet tutkijoiden ja muun henkilökunnan tuottamiin teoksiin, jotta ne olisivat varmasti siirrettävissä korkeakoululta kolmannelle taholle ilman eri sopimista teoksen tekijän kanssa.

¹⁷⁵ Niklas Bruunin blogikirjoitus: *Ongelmallinen lauseke*

¹⁷⁶ Yle Uutiset (16.5.2016): *Sivistystyönantajien jäsenkirje aiheutti äläkän yliopistoissa – kaikki tekijänoikeudet työnantajalle?*

6.5 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Sopimus- ja immateriaalioikeusasiat koetaan usein hankaliksi. Ennen kaikkea tässä suhteessa kaivataan selkeyttä. Haastatteluiden perusteella ei voida vetää yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, pitäisikö ja millä tavalla korkeakoulueksintölakia mahdollisesti muuttaa. Tätä koskeva prosessi on kuitenkin joka tapauksessa käynnissä, eikä tässä oteta siihen kantaa.

Sopimuksia saadaan aikaan ja immateriaalioikeuksistakin pystytään sopimaan, jos on vaadittavaa osaamista. Sopimus- ja immateriaalioikeusosaamista onkin syytä kasvattaa ja varmistaa, että osaavat resurssit ovat sektoriyhteistyötä tekevien saatavilla.

Myös yhteisten mallisopimus pohjien laatimista on syytä harkita. Pohjien tulisi olla riittävän helppokäyttöiset ja samalla sillä tavoin joustavat, että ne mahdollistavat tapauskohtaisen räätälöinnin ("one size does not fit all").

LIITE 1: SUOMEN KORKEAKOULUT JA TUTKIMUS- LAITOKSET

Suomessa toimii seuraavat 14 yliopistoa:

- Aalto-yliopisto
- Helsingin yliopisto
- Itä-Suomen yliopisto
- Jyväskylän yliopisto
- Lapin yliopisto
- Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Oulun yliopisto
- Svenska handelshögskolan
- Taideyliopisto
- Tampereen teknillinen yliopisto
- Tampereen yliopisto
- Turun yliopisto
- Vaasan yliopisto
- Åbo Akademi

Lisäksi Suomessa toimii Maanpuolustuskorkeakoulu, joka rinnastetaan muihin yliopistoihin mutta toimii puolustushallinnon alaisena.

Ammattikorkeakouluja Suomessa on yhteensä 26, joista 24 toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena:

- Yrkeshögskolan Arcada
- Centria ammattikorkeakoulu
- Diakonia-ammattikorkeakoulu
- HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu
- Humanistinen ammattikorkeakoulu
- Hämeen ammattikorkeakoulu
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Kajaanin ammattikorkeakoulu
- Karelia-ammattikorkeakoulu
- Kymenlaakson ammattikorkeakoulu
- Lahden ammattikorkeakoulu
- Lapin ammattikorkeakoulu

- Laurea-ammattikorkeakoulu
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Mikkelin ammattikorkeakoulu
- Yrkeshögskolan Novia
- Oulun ammattikorkeakoulu
- Saimaan ammattikorkeakoulu
- Satakunnan ammattikorkeakoulu
- Savonia-ammattikorkeakoulu
- Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- Tampereen ammattikorkeakoulu
- Turun ammattikorkeakoulu
- Vaasan ammattikorkeakoulu

Lisäksi sisäministeriön alaisuudessa toimii Poliisiammattikorkeakoulu sekä Ahvenanmaalla toimiva Högskolan på Åland.

Valtion tutkimuslaitoksia on 12 (suluissa hallinnonala, johon tutkimuslaitos kuuluu):

- Elintarviketurvallisuusvirasto EVIRA (MMM)
- Geologian tutkimuskeskus GTK (TEM)
- Ilmatieteen laitos (LVM)
- Luonnonvarakeskus LUKE (MMM)
- Maanmittauslaitos MML (MMM)
- Suomen ympäristökeskus SYKE (YM)
- Säteilyturvakeskus STUK (STM)
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (TEM)
- Terveystieteiden tutkimuskeskus THL (STM)
- Työterveyslaitos TTL (STM)
- Ulkopoliittinen instituutti UPI (EK)
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT (VM)

LIITE 2: TUTKIMUSLAITOSTEN JULKISEN VALLAN KÄYTÖN SIIRTÄMISEEN LIITTYVISTÄ REUNA-EHDOSTA

Julkisen vallan siirtämisestä

Tämän selvityksen yhtenä osana tuli tarkastella sitä, mitä reuna-ehtoja liittyy tutkimuslaitosten julkisen vallan käytön siirtämiseen julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle toimijalle.

Kysymys pitää sisällään mahdollisuuden, että tutkimuslaitosten oikeusasemaa haluttaisiin mahdollisesti muuttaa. KOTUMO-hankkeen toimenpiteisiin sisältyykin sen arvioiminen, olisiko tarpeellista "muuttaa tilivirastomuotoiset tutkimuslaitokset julkisoikeudellisiksi toimijoiksi sopimusperusteisten yhteistyörakenteiden toteuttamisen helpottamiseksi"¹⁷⁷. Kysymys tulisi tarkasteltavaksi myös siinä tapauksessa, jos tutkimuslaitosten tehtäviä siirrettäisiin yliopistojen yhteyteen tai jollekin muulle toimijalle kuin valtion laitokselle.

Tarkasteltavaksi tulee siten se, että jos organisaatio, jonka vastuulle viranomaistehtävä on annettu, muutettaisiin yksityisoikeudelliseksi, voidaanko viranomaistehtävien edellyttämät vastuut ja velvoitteet säätää siten, että perustuslain asettamat ehdot täyttyvät.

Perustuslain 124 §:n mukaan:

"Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle."

Ajatuksena on, että julkista hallintoa voidaan järjestää eri organisatorisissa asemissa samalla täyttäen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvät oikeudelliset vaatimukset.¹⁷⁸

"julkinen hallintotehtävä"

Julkista hallintotehtävää ei ole oikeudellisesti täysin mahdollista täsmentää. Käsite on perustuslain esitöiden perusteella tulkittava laajasti. Perustuslakivaliokunta ei ole linjannut käsitteen sisältöä yleisellä tasolla vaan on argumentoinut sen sisältöä ainoastaan tapauskohtaisesti.¹⁷⁹

Julkiseen tehtävään kuuluu pääsääntöisesti määritelty kohde ja julkiseen intressiin perustuva tarkoitus.¹⁸⁰ Kaarlo Tuorin mukaan käsite "[j]ulkinen tehtävä" viittaa lainsäädännössä määritettyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään.¹⁸¹ Kaikkiin julkisiin tehtäviin ei sisälly toimivaltaa käyttää julkista valtaa.¹⁸² Kaikki julkiset tehtävät eivät myöskään

¹⁷⁷ OKM 2015:16, s. 18.

¹⁷⁸ Keravuori-Rusanen (2008), s. 261.

¹⁷⁹ Ibid, s. 160.

¹⁸⁰ Ibid, s. 149.

¹⁸¹ Tuori (1998), s. 301.

¹⁸² Keravuori-Rusanen (2008), s. 157.

ole julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:n vaatimukset koskevat ainoastaan julkisia hallintotehtäviä.¹⁸³

Viranomaistehtävän käsitteen merkityssisältö on hyvin samankaltainen julkisen tehtävän käsitteen kanssa. Heurun mukaan "[v]iranomaistehtävä tarkoittaa sellaista julkisoikeudellisen oikeushenkilön tehtävää, jonka suorittamiseen on oikeus ja velvollisuus jossakin etukäteen annetussa normissa -". Oleelliseksi piirteiksi Heuru nimeää tehtävän julkisoikeudellisuuden sekä oikeusnormilla luodun toimivallan. Viranomaistehtäviin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä. Esimerkkeiksi viranomaistehtävistä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, Heuru nostaa kunnan päätösvallan ja valmisteluvallan käyttämisen.¹⁸⁴

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan päätellä, että julkiseen hallintotehtävään ei aina sisälly julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 11/2006 vp todennut veronkannon aputoimintoina olevien puhelinpalvelujen osalta, että avustavassa ja neuvovassa puhelinpalvelussa, johon ei sisälly verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, ei ole kyse julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän käytöstä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin.¹⁸⁵

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välinen ero on vaikeasti hahmotettavissa. Erottelun vaikeutta korostaa käsitteiden vaihteleva käyttö perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sekä lainvalmisteluasiakirjoissa kuvailtaessa hyvin samankaltaisia tehtäviä. Käsitettä julkinen tehtävä on käytetty erityisesti lainvalvonnan yhteydessä, kun taas puolestaan julkisen hallintotehtävän käsitteen konteksti on muodostunut perustuslain 124 § ympärille. Sarjan arvion mukaan lainsäätäjät on kuitenkin tieteen tehnyt eron näiden käsitteiden välille. Oikeuskirjallisuudessa käsitteiden erosta on todettu, että julkinen tehtävä kattaisi yläkäsitteenä myös julkisen hallintotehtävän. Julkinen hallintotehtävä olisi siis suppeampi ja erityisiä piirteitä sisältävä julkinen tehtävä.¹⁸⁶

Hallituksen perustuslakiesityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Tähän kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹⁸⁷ Tyypillisesti kyse on lailla perustetusta tehtävästä ja valtion tai muun julkisyhteisön yksinoikeutena olevasta toiminnasta.¹⁸⁸ Lisäksi julkisina hallintotehtävinä on pidetty viranomaistoimintaa täydentäviä ja hallinnonalakohtaisia tavoitteita toteuttavia tehtäviä tai tehtäviä, joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä.¹⁸⁹ Yleensä kuitenkin julkiselta hallintotehtävältä on edellytetty hallinnon ulkopuolista kohdetta ja yksityisten oikeudelliseen asemaan tai toimintamahdollisuuksiin (julkisen vallan käytön keinoin) ulottuvia vaikutuksia.¹⁹⁰ Pelkkää yleisessä intressissä toimimista ei voida pitää julkisen hallinto-

¹⁸³ Ibid, s. 166–167.

¹⁸⁴ Heuru (2002), s. 262.

¹⁸⁵ PeVL 11/2006 vp, s. 2.

¹⁸⁶ Sarja (2010), s. 23–26.

¹⁸⁷ HE 1/1998 vp, s. 179; riittää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan näihin jonkinlainen kytkentä. Keravuori-Rusanen 2008, s. 171.

¹⁸⁸ Keravuori-Rusanen (2008), s. 169.

¹⁸⁹ Ibid, s. 171.

¹⁹⁰ Ibid, s. 175.

tehtävän määrittelyn kannalta riittävänä, vaikka se olisikin formuloitu säännöspäätöksellisesti "julkisen tehtävän" muotoon.¹⁹¹

Saraviita toteaa, että hallintotehtävän luovutus voi perustuslain 124 §:n nojalla muuttua valtiotäytäntötoimen ongelmalliseksi vasta, kun tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttäminen.¹⁹² Tähän kysymykseen ei ilmeisesti ole otettu kantaa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Lausunnoissa ei ole otettu kantaa julkisen vallan käytön käytännön toteutumiseen. Mikäli kuvatus tehtävän suorittaminen vaatii julkisen vallan käyttöä, on perustuslakivaliokunta arvioinut tehtävän siirtämisen edellytykset PL 124 § mukaisesti. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan perusteella julkisen vallan käyttöön kuuluu esimerkiksi toista velvoittavan määräyksen antaminen tai toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättäminen tai toisen etuun tai oikeuteen puuttuminen.

Julkisia hallintotehtäviä ovat esimerkiksi seuraavankaltaiset tehtävät:

- julkistaloudelliset toimeenpanotehtävät (julkisoikeudelliset saatavat, harkinnanvaraiset valtionavustukset ja muu harkintaan perustuva valtiontaloudellinen tukitoiminta, sosiaalietuuksien toimeenpanotehtävät);
- lupa- ja rekisterihallintotehtävät;
- hallinnollista säätelyvaltaa sisältävät tehtävät;
- valvonta- ja tarkastustehtävät (elinkeinon ja ammatin harjoittamisen valvonta, lainsäädännön noudattamisen valvonta, hallintopäätösten noudattamisen valvonta, tekniset tarkastustehtävät);
- suojeluluonteiset ja turvallisuutta edistävät tehtävät; sekä
- palveluluonteiset julkiset hallintotehtävät (hyvinvointivaltiolliset peruspalvelut, yleiset infrastruktuuripalvelut, neuvonta- ja tiedonvälitystehtävät, muut yhteiskunnallisia ja sosiaalisia tarpeita täydentävät palvelut).¹⁹³

Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan julkinen valta muun muassa velvoittaa ja rajoittaa, oikeuttaa ja myöntää, valmistelee ja täytäntöönpanee, määrää ja ohjaa, valvoo ja tarkastaa, suojelee ja pelastaa sekä palvelee ja huolehtii.¹⁹⁴

Esimerkiksi ammattikorkeakoululain esitöiden mukaan "yksityiset ammattikorkeakoulut ja sen henkilöstö hoitavat julkisia hallintotehtäviä tehdessään opetusta ja opiskelijoita koskevia päätöksiä".¹⁹⁵ Tämän on katsottava pätevän myös yliopistoihin. Yliopistolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole selvitetty yliopiston tehtäviä julkisen tehtävän näkökulmasta, perustuslakivaliokunta kuitenkin tähän viittasi. Jääskisen ja Rantasen mukaan yliopiston julkisiin hallintotehtäviin kuuluvat opiskelijaksi ottaminen, kurinpito ja tutkinnon myöntämisestä koskeva päätöksenteko.¹⁹⁶ Perustuslakivaliokunta lisäsi listaan opintosuoritusten arvostelun. Mäenpään mukaan yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamiseen sisältyy julkisen vallan käyttäminen muu muassa opiskelijoiden valinnassa, erilaisia lupia tai erivapauksia koskevassa päätöksenteossa, oikaisuhakemusten käsittelyssä, erilaisten johtosääntöjen ja määräysten antamisessa sekä opiskelijoiden kurinpidossa.¹⁹⁷ Tutkimusta tai yhteiskunnallista vuorovaikutusta puolestaan ei olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi.¹⁹⁸

¹⁹¹ Ibid, s. 168.

¹⁹² Saraviita (2011), s. 992–993.

¹⁹³ Keravuori-Rusanen (2008), s. 182–246.

¹⁹⁴ Ibid, s. 183.

¹⁹⁵ HE 206/2001, s. 34.

¹⁹⁶ Jääskinen & Rantanen (2007), s. 82.

¹⁹⁷ Mäenpää (2009), s. 307.

¹⁹⁸ Halila (2010), s. 26.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 27/2014 vp, joka käsitteli ilmailulakiehdotuksen sisältämiä julkisten hallintotehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle, että "[h]allinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen tai valtion liikelaitoksen toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois". Perustuslakivaliokunta toi esiin, että käytännössä esimerkiksi hallintolain soveltuminen rajautuu kuitenkin lähinnä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvää hallinnon perusteiden noudattamiseen.¹⁹⁹

On huomattava, että säännös ei rajoita muiden julkisluonteisten tehtävien (jotka siis eivät ole varsinaisia hallintotehtäviä) organisointia.²⁰⁰ Tosin näissäkin perusoikeuksien turvaamista ja hyvää hallintoa korostavilla periaatteilla voi olla merkitystä.

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain esitöiden mukaan perustettavan yhtiön toimintaan liittyy julkisen vallan käyttöä eräiden MIKESin tehtävien osalta. Lakiehdotusta ei ole kuitenkaan annettu perustuslakivaliokunnan lausuttavaksi. Lakiehdotuksesta on annettu ainoastaan talousvaliokunnan mietintö TaVM 10/2014 vp. Hallituksen esityksessä on todettu, että tehtävien siirto nähdään tarkoituksenmukaiseksi ja että kyse ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä.²⁰¹

Ydinenergialain muuttamisesta annettu HE 145/2011 vp on puolestaan annettu perustuslakivaliokunnan lausuttavaksi, sillä ehdotettuun lakiin sisältyy säännös, joka mahdollistaa julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämisen yksityiselle toimijalle. Kyseinen säännös on ehdotetun lain 60 a §, jonka nojalla olisi mahdollista käyttää yksityisiä tarkastus- ja testauslaitoksia ydinlaitosten mekaanisten laitteiden (esim. nosto- ja siirtolaitteet) sekä teräs- ja betoni-rakenteiden tarkastuksiin ja testauksiin.²⁰²

"viranomainen"

Viranomaisen käsitteelle ei ole täsmällistä määritelmää. Keravuori-Rusasen mukaan "oikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on ollut rajanveto hallinto-organisaatioon kuuluvan viranomaisen ja välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvan erityisorganin välillä".²⁰³ Perusoikeusuudistuksen myötä viranomaiskäsite ja siihen liittyvät oikeussäännöt on kytketty myös julkisiin tehtäviin sisältyvään julkisen vallan käyttämiseen (julkisuuslaki) tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen (hallintolaki).²⁰⁴

Perustuslain esitöiden 124 §:n perusteluissa mainitaan mm. että "[e]hdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle".

Perustuslakivaliokunta on 124 §:n soveltamisessa lukenut varsinaiseen viranomaiskoneistoon valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos samoin kuin kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet. Sen sijaan perustuslaissa tarkoitettua merkityksessä

¹⁹⁹ PeVL 27/2014, s. 3.

²⁰⁰ Keravuori-Rusanen (2008), s. 267.

²⁰¹ HE 74/2014, s. 26.

²⁰² PeVL 4/2012 vp, s. 2.

²⁰³ Keravuori-Rusanen (2008), s. 271.

²⁰⁴ Ibid, s. 272–273.

viranomaisena ei ole pidetty esimerkiksi Eläketurvakeskusta, Työttömyysvakuutusrahastoa tai itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitoksiksi luonnehdittuja Suomen riistakeskusta ja Suomen metsäkeskusta.²⁰⁵

Yliopistojen kohdalla Jääskinen ja Rantanen huomauttivat, että perustuslain 124 §:n ja yliopistojen itsehallintoa koskevan perustuslain 123 §:n suhteen olevan epäselvä. Jos 123 §:ää pidetään erityissäännöksenä 124 §:ään nähden, ei yliopistojen rakennetta ja tehtäviä olisi arvioitava 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n kannalta Jääskinen ja Rantanen pitivät mahdollisena ja todennäköisenäkin, että yliopistoja voitaisiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina viranomaisina, vaikka ne eivät kuuluisikaan varsinaiseen valtioneuvoston alaiseen viranomaiskoneistoon. Merkitystä ei tässä olisi sillä, kutsutaanko yliopistoja julkisoikeudelliseksi laitoksiksi. Merkitystä olisi sillä, miten säädetään niiden toimintaan liittyvistä vastuukysymyksistä. Joka tapauksessa Jääskinen ja Rantanen pitivät selvänä, että yliopistoja koskevan säätelyn edellytetään täyttävän oikeusturvan, perusoikeuksien suojan ja hyvän hallinnon edellyttämät vaatimukset.²⁰⁶ Outi Suviranta on huomauttanut, että yliopistoja voitaisiin pitää viranomaisina, vaikka virkasuhde ei olisi pääsääntöinen palvelussuhdelaji ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä kuuluisi myös työsopimussuhteiselle henkilökunnalle.²⁰⁷ Joka tapauksessa säätiöyliopistot ovat yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja eivätkä viranomaisia. Niille on voitu yliopistolailla antaa julkisia tehtäviä. Edellytyksenä on, että kyseessä ei ole merkittävän julkisen vallan käyttöä koskeva tehtävä.²⁰⁸

On myös huomattava, että viranomaisten keskenkin toimivallan siirto on mahdollista vain, jos siitä on laissa nimenomaisesti säädetty.²⁰⁹ Lailla on joka tapauksessa säädettävä siitäkin, jos tutkimuslaitoksen julkisia hallintotehtäviä siirrettäisiin yliopistolle. Merkittävää julkista valtaa voitaisiin kuitenkin antaa yliopistolle vain, jos sitä voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena.

Joka tapauksessa esimerkiksi julkisuuslaissa ja hallintolaissa viranomaisen käsite on valtiösääntöoikeudellista viranomaiskäsitettä laajempi, jotta hyvän hallinnon takeet tulevat kattavasti turvatuiksi. Julkisuuslaissa viranomaisella tarkoitetaan muun muassa valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, valtion liikelaitoksia sekä "Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia". Määritelmää ei ole kuitenkaan tarkoitettu sovellettavaksi muualla. Lisäksi se, mitä viranomaisesta julkisuuslaissa säädetään, koskee myös muita julkista tehtävää hoitavia näiden käyttäessä julkista valtaa.

Esimerkiksi säätiöyliopistot eivät ole julkisoikeudellisia laitoksia, eikä niihin julkisuuslain sovellettaisi julkisuuslakia muutoin kuin sinä määrin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Yliopistolain 30 §:n 2 momentissa onkin erikseen todettu, että yliopiston ja ylioppilaskunnan toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

"lailla tai lain nojalla"

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee siten aina olla viime kädessä lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

²⁰⁵ PeVL 15/2012 vp, s. 2.

²⁰⁶ Jääskinen & Rantanen (2007), s. 81–82.

²⁰⁷ Suviranta (2006), s. 546.

²⁰⁸ Halila (2010), s. 25–27.

²⁰⁹ Keravuori-Rusanen (2008), s. 264.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle joko suoraan lailla, toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia tehtävän antamisesta lakiin sisällytetyn säännöksen nojalla tai tehtävän antamisesta voidaan säätää asetuksella lakiin sisällytetyn valtuutuksen nojalla.²¹⁰ Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Kun kyseessä on esimerkiksi lainsäädäntötoimin järjestettävä julkisoikeudellinen toimielin, on luontevaa kiinnittää julkisen hallintotehtävän antamista koskeva lainsäädäntöratkaisu ja siihen sisältyvä velvollisuus hallintotehtävien hoitamiseen suoraan toimielimen perustamistar-koitukseen.²¹¹

"tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi"

Julkisen hallintotehtävän antamisen tai siirtämisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on olta-va tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.

Perustuslain esitöissä on esitetty kriteereitä, joita näiden edellytysten täyttymistä koskevassa arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon. Näitä ovat hallinnon tehokkuus ja hallinnon sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä julkisen hallintotehtävän eritysluonne.²¹²

Vaatimus korostaa sitä, että yksityistämisyjärjestelylle on esitettävä juuri kyseiseen tapauk-seen soveltuvat riittävät ja asianmukaiset perustelut. Tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava jokaisen julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.²¹³

Mikäli hallintotehtävään sisältyy yksityisten oikeusaseman kannalta merkityksellistä päätös-valtaa, on tällaisen hallintotehtävän antamiseen muille kuin viranomaisille suhtauduttava pi-dättyvämmiin kuin esimerkiksi rutiini-, jakelu- ja massaluontoisten hallintotehtävien tai palvelu-jen tuottamiseen liittyvien tehtävien antamisen kohdalla, vaikka järjestelyllä voisikin olla hal-linnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvia etuja.²¹⁴

Vaikka jaottelu viranomaisiin ja muihin kuin viranomaisiin ei tee eroa julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisten oikeudellisen statuksen välillä, statuksella voi olla väliä tarkasteltaessa hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuutta.²¹⁵ Vaikka aina ei muutoinkaan ole "sel-vää, onko lainsäädäntötoimin järjestettyä toimijaa pidettävä julkis- vai yksityisoikeudellisena", Keravuori-Rusasen näkemyksen mukaan toimijan julkisoikeudelliselle asemalle on "mahdol-lista antaa painoarvoa ennen muuta tilanteissa, joissa hallintotehtävien hoitamiseen liittyvä korostettu julkinen intressi edellyttää erityisiä valtiollisia vaikutusmahdollisuuksia sekä varmis-tumista tehtävien hoitamisen luotettavuudesta ja jatkuvuudesta".²¹⁶ Esimerkiksi "[j]oissain tapauksissa julkisen hallintotehtävän luonne ja esimerkiksi sen hoitamisen edellyttämä eri-tyisasiantuntemuksen tai toimialakohtaisen ammattitaidon tarve saattavat kuitenkin nimen-

²¹⁰ Ibid, s. 299.

²¹¹ Ibid, s. 303.

²¹² HE 1/1998 vp, s. 179.

²¹³ Keravuori-Rusanen (2008), s. 321.

²¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 179; Keravuori-Rusanen (2008), s. 323; Saraviita (2011), s. 991.

²¹⁵ Keravuori-Rusanen (2008), s. 280.

²¹⁶ Ibid, s. 303.

omaisesti perustella hallintotehtävän antamista yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidulle toimijalle".²¹⁷

"ei vaaranna perusoikeuksia"

Perustuslain 22 §:n mukaan "[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen".

Perustuslain 124 §:n nojalla tietyistä perusoikeuksista turvaavista järjestelyistä voi olla syytä ottaa nimenomaiset säännökset tehtävän antoa koskevaan lakiin.²¹⁸ Mikäli hallintotehtävän hoitamiseen liittyy voimakkaita yksityisten oikeudelliseen asemaan kohdistuvia valtuuksia, perusoikeuksien turvaamiselle on annettava tavallista suurempi painoarvo.²¹⁹

124 §:n voi katsoa tarkoittavan minkä tahansa perusoikeuden vaarantamista. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyen merkitystä on usein muun muassa yksilöiden tasa-arvoisuutta turvaavilla perusoikeussäännöksillä, kuten perustuslain 6 §:ssä esitetyillä vaatimuksilla ihmisten oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta.²²⁰ Tähän liittyy myös perustuslain 17 §, joka koskee kielellisiä perusoikeuksia ja kielellistä yhdenvertaisuutta.²²¹ Perustuslain 12 § 2 momentissa säädetään asiakirja- ja tallennejulkisuudesta sekä asianosaisten tiedonsaantioikeudesta.²²²

Mainittuja perusoikeuksia turvaavat ja konkretisoivat lain tasolla myös yhdenvertaisuuslaki, hallintolaki sekä julkisuuslaki.

Myös oikeusturva ja oikeus hyvään hallintoon ovat turvattu perusoikeuksina.

"ei vaaranna oikeusturvaa"

Oikeusturva on yksi perusoikeuksista. Perustuslain 21 §:n mukaan: "Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla."

Oikeusturva, hyvän hallinnon vaatimukset ja muut perusoikeudet liittyvät 124 §:ssä läheisesti toisiinsa eikä näiden välillä voi tehdä selkeää eroa.

Suurelta osin hyvän hallinnon vaatimukset tulevat turvatuiksi hallintolain ja muiden hallinnon yleislakien soveltamisen kautta silloinkin, kun julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin viranomaiset.²²³ Hallintolain (434/2003) lisäksi hallinnon yleislakeihin kuuluvat kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki, 621/1999), henkilötietolaki (523/1999) ja sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annettu laki (13/2003).

²¹⁷ Ibid, s. 304.

²¹⁸ Ibid, s. 335–336.

²¹⁹ Ibid, s. 334.

²²⁰ Ibid, s. 338.

²²¹ Ibid, s. 341.

²²² Ibid, s. 345–346.

²²³ Ibid, s. 352.

Hallintolain perustelujen mukaan erityislaista olisi kuitenkin tärkeää käydä selville, milloin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen sisältyy julkisen vallan käyttämistä.²²⁴ Nykyisin tätä ei yleensä enää pidetä välttämättömänä. Esimerkiksi Lainkirjoittajan oppaassa²²⁵ todetaan, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n vuoksi välttämättömästi sisällyttää lakiin. Hallinnon yleislakeja sovelletaan muun muassa niiden sisältämän soveltamisalan tai viranomaisen määritelmän nojalla myös yksityisiin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallinnon yleislakien soveltamisalat eivät ole täysin yhteneväisiä. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan "lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä". Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan taas se, mitä "viranomaisesta säädetään, koskee myös [...] julkista tehtävää hoitavia [...] niiden käyttäessä julkista valtaa". Julkisuuslain soveltamisala on siten suppeampi kuin hallintolain. Keravuori-Rusanen huomauttaakin, että on syytä harkita julkisuuslain soveltamisalan laajentamista, mikäli julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille siirrettäessä julkisen vallan käyttöä sisältämättömän hallintotehtävän hoitamiseen liittyy piirteitä, jotka saattaisivat tätä edellyttää.²²⁶

Mikäli julkisen hallintotehtävän hoitamiseen sisältyy toimivaltuus yksityisten oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien päätösten tekemiseen, on kiinnitettävä huomiota oikeuteen hakea muutosta.²²⁷ Kaikkiin oikeusturvan kannalta merkityksellisiin päätöksiin tulee järjestää muutoksenhaku. Hallintoasioissa tehdyistä päätöksistä tähän useimmiten soveltuu hallintotuomioistuimeen ohjautuva muutoksenhaku.²²⁸

Hallintolainkäyttölaki ei suoraan koske viranomaiskoneiston ulkopuolisia tahoja. Kun halutaan saattaa tällaisen tahon antama hallintopäätös hallinto-oikeuden käsiteltäväksi valitusasiana, tästä on säädetävä erikseen esimerkiksi hallintolainkäyttölain soveltamista koskevin viittaussäännöksiin.²²⁹ Voidaan myös säätää varsinaisen muutoksenhaun esiasteena olevasta oikaisuvaatimusmenettelystä.²³⁰

Mikäli tehtävä on sen luonteinen, ettei siihen luontevasti sovellu muutoksenhakumahdollisuus, oikeusturvan takeista on huolehdittava muilla tavoilla. Esimerkiksi tosiasiallisuontoisen hallintotehtävän kohdalla tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi sääntelyn yleisen asianmukaisuuden ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla ja saattamalla julkisia hallintotehtäviä hoitavat julkisen valvonnan piiriin ja järjestämällä oikeudellinen vastuu hallintotehtävän laatuun nähden asianmukaisella tavalla.²³¹

Oikeusturvaan kuuluu myös viranomaisen vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan "[j]okaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään". Täten virkavastuu ulottuu julkista tehtävää hoitavaan myös silloin, kun julkinen tehtävä on annettu viranomaiskoneiston ulkopuoliselle.

²²⁴ HE 72/2002 vp, s. 49.

²²⁵ Lainkirjoittajan opas 27/2013, s. 220.

²²⁶ Keravuori-Rusanen (2008), s. 358.

²²⁷ Ibid, s. 359.

²²⁸ Ibid, s. 361.

²²⁹ Ibid, s. 362.

²³⁰ Ibid, s. 365.

²³¹ Ibid, s. 367–368.

Julkista valtaa käyttävät henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Virkarikoksesta säädetään rikoslain 40 luvussa, jonka 12 §:n mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. 11 §:n 5 kohdan mukaan julkista tehtävää käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan:

"a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä

b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla".

Myös vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan "[j]ulkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää". Tällainen "vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu".

Tapauskohtaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta voi olla tarpeen laajentaa erityislaissa myös sellaiseen toimintaan, johon ei sisälly julkisen vallan käyttämistä.²³²

"ei vaaranna muita hyvän hallinnon vaatimuksia"

Perustuslain esitöiden mukaan 124 §:n perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kieltä korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaisuutta.²³³

Keravuori-Rusasen mukaan tehtävän edellyttämästä sopivuudesta ja pätevydestä tulee varmistua säännösperusteisesti, jos niillä voi olla merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon kannalta.²³⁴

Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi teknistä tai toimialakohtaista osaamista vaativilla osa-alueilla tai jos asiantuntemuksella tai pätevyydellä voi olla olennaista merkitystä ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle sekä silloin, jos henkilöille kuuluu perusoikeuksien rajoittamiseen oikeuttavia valtuuksia.²³⁵

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. On katsottu, että myös viranomaiskoneistoon kuulumattomat tulee saattaa julkisen valvonnan piiriin vastaavalla tavalla kuin valtioneuvoston alaiset viranomaiset ja virkamiehet kuuluvat ministeriöhallinnollisen

²³² Ibid, s. 381 ja 386.

²³³ HE 1/1998, s. 179.

²³⁴ Keravuori-Rusanen (2008), s. 393.

²³⁵ Ibid, s. 393–394.

kontrollin alaisuuteen. Lähtökohtaisesti ohjauksesta ja valvonnasta tulisi säätää lain tasolla.²³⁶

Esimerkiksi itsenäisenä julkisoikeudellisena yhteisönä toimivan työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 1 §:n mukaan työterveyslaitos toimii sosiaali- ja terveysministeriön johdon alaisena. VTT Oy:stä annetun lain 1 §:n mukaan yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan, ja ministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta.

Perustuslain esitöissä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten "asianmukainen julkinen valvonta" tulisi missäkin tapauksessa järjestää. Siten erilaiset toteutustavat ovat sallittuja. Kuitenkin esimerkiksi elinkeinoelämän itsesääntelymekanismi ei toteuttaisi valvonnan julkisuusvaatimusta. Valvontavalta olisi siten lähtökohtaisesti organisoitava valvottavaan nähden riippumattomalle viranomaistaholle.²³⁷

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy myös se, että julkisen hallinnon järjestämisessä ja tehtävien organisoinnissa on pyrittävä mahdollisimman yksiselitteiseen, kattavaan ja aukottomaan sääntelytapaan. Keravuori-Rusasen mukaan lähtökohtaisena edellytyksenä on, että kaikkien julkisen hallintotehtävän hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen (kuten tehtävien sisältö, sen hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet) on käytävä ilmi tehtävän antamista koskevasta laista.²³⁸

Julkisen hallintotehtävän laatu ja luonne ohjaavat harkintaa siitä, missä organisaatiomuodossa, erityisesti julkisoikeudellisessa tai yksityisoikeudellisessa, julkista hallintotehtävää tulee hoitaa. Painoarvoa on annettu julkisoikeudelliselle asemalle erityisesti silloin, kun hallintotehtävien hoitamiseen on sisällynyt yksityisten oikeudellisen aseman kannalta merkityksellisiä toimivaltuuksia tai korotettua julkista intressiä. Huomioon tulisi ottaa myös yksityisoikeudellisille organisaatioille ominaiset liiketaloudelliset tai vastaavat riskitilanteet.²³⁹

Mikäli tehtävä siirretään, tulevat hallinnon yleislait kuitenkin sovellettavaksi organisaatiomuodosta riippumatta. Hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Hallintolain sovelletaan puolestaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (HallintoL 2 §).

Keravuori-Rusanen kuitenkin huomauttaa, että etenkin yksityisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavien hallintotehtävien hoitamista olisi perusteltua välttää jättämistä kokonaan yksityisoikeudellisten organisaatiomuotojen varaan.²⁴⁰

"merkittävä julkisen vallan käyttö"

Merkittävän julkisen vallan käytön aluetta ei ole tarkasti määritelty. Perustuslain esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä olisi pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.²⁴¹ Mikä tahansa yksilön perusoikeuksiin puuttuminen ei näin vielä olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Laadultaan merkittävää perusoikeuksiin puuttumista on tarkasteltava vallankäytön välittömyyden, konkreettisuuden ja ankaruuden näkökulmasta.²⁴²

²³⁶ Ibid, s. 397–398.

²³⁷ Ibid, s. 398 ja 402.

²³⁸ Ibid, s. 406–407.

²³⁹ Ibid, s. 409–411.

²⁴⁰ Ibid, s. 411.

²⁴¹ HE 1/1998 vp s. 179.

²⁴² Ks. Keravuori-Rusanen (2008), s. 419.

Tämä edellyttää myös perusoikeuden ydinalueen ja reuna-alueen välisen rajanvedon tulkin-
taa.²⁴³

Merkittävää julkista valtaa käsittäviä tehtäviä kuuluu nykyisin esimerkiksi poliisi-, tulli- ja raja-
vartioviranomaisille sekä vero- ja sosiaalihallinnon yksiköille.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi sanktioluonteisen hallinnollisen seuraa-
muksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lausunnossaan PeVL
57/2010 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että pysäköintivirhemaksun määrääminen on hal-
linnollinen seuraamus, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁴⁴

Lausunnossaan PeVL 15/2012 perustuslakivaliokunta totesi, että työttömyysvakuutusmaksun
määrääminen ja periminen ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, jotka eivät sisällä mer-
kittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä on kuitenkin työttömyys-
vakuutusmaksun korotuksesta päättäminen.²⁴⁵

Lausunnossaan 57/2010 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että pysäköinninvalvontaa voidaan
antaa muulle kuin viranomaiselle, mikäli toimintaa rajataan niin, ettei kyse ole merkittävän
julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä
muun muassa oikeusturvakeinoista. Lisäksi sääntelyn tulee täyttää perustuslain 124 §:stä
johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuu-
desta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja päte-
vyydestä. Olennainen on myös sellainen toimivaltuuksien rajausta, että viranomaiskoneiston
ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi.²⁴⁶

Vapaudenriisto edustaa yksilön vapauden perusoikeussuojaan syvästi kajoavaa toimival-
tuutta. Rikosoikeudellisten vapausrangaistusten ohella tällaisesta on kysymys esimerkiksi
tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisessä, lapsen tahdonvastaisessa huostaanotos-
sa ja henkilön säilöön ottamisessa.²⁴⁷

Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen osalta perustuslakivaliokunta katsoi lau-
sunnossaan PeVL 5/2014 vp, että tarkkailulähetteen laatimisella ei ole sellaisia oikeusvaiku-
tuksia, että sitä tulisi pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Vaikka pakkohoito tarkoittaa
puuttumista yksilön perusoikeuksiin, ei perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tarkkailu-
lähetteen laatiminen ole kuitenkaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä lähete ei vielä
itsessään merkitse henkilön lähettämistä tarkkailuun tai hoitoon tämän tahdosta riippumat-
ta.²⁴⁸ Lausunnossaan PeVL 11/2016 vp tuodaan kuitenkin esiin, että kaikki ne ratkaisut, joilla
olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai
koskemattomuuteen (esim. tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyy-
täminen) sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁴⁹ Henkilökohtaisesta vapaudesta ja
koskemattomuudesta perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja turvatarkastuksiin
liittyen.²⁵⁰ Lausunnossaan PeVL 16/2004 linjasi, että turvatarkastuksen toimittaminen matkus-
tajalle merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskematto-

²⁴³ Ibid, s. 434.

²⁴⁴ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

²⁴⁵ PeVL 15/2012, s. 3.

²⁴⁶ PeVL 57/2010 vp, s. 5; PeVL 23/2013 vp, s. 2.

²⁴⁷ Keravuori-Rusanen (2008), s. 439.

²⁴⁸ PeVL 5/2014 vp, s. 2.

²⁴⁹ PeVL 11/2016 vp, s. 2.

²⁵⁰ Turvatarkastusten luonnetta ja kajoamista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on käsitelty muun muassa
lausunnoissa PeVL 2/1999, PeVL 16/2004 ja PeVL 27/2014.

muuteen.²⁵¹ Aiemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on kuitenkin linjannut, että henkilön tai tavaroiden tarkastaminen metallinilmaisimella on perusoikeussuojan kannalta ongelmaton järjestely, sillä toimenpide puuttuu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ainoastaan vähäisesti.²⁵²

Tutkimuslaitokset saattavat tehtäviään hoitaessaan käyttää merkittävää julkista valtaa. Esi-merkiksi vaikka Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetusta laista ei seuraa THL:lle tällaista merkittävän julkisen vallan käyttöä tarkoittavia tehtäviä, mielenterveyslain (1116/1990) 17 c §:n mukaan se voi päättää tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta tietyissä tilanteissa. THL on kyseisen pykälän muuttamista koskevassa lausunnossaan itsekkin katsonut tämän tarkoittavan merkittävän julkisen vallan käyttämistä, sillä perusteella että pakkohoitoon määrääminen kajoaa perustuslain 7 §:ään.²⁵³

Maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain 85 §:stä puolestaan seuraa Luonnonvarakeskukselle pakkokeinovaltuuksia, jotka tarkoittavat merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näin tutkimuslaitoksista Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lisäksi myös Luke käyttää merkittävää julkista valtaa perustuslaissa tarkoitetulla tavalla. Säännöstä lakiin lisättäessä asiaan otettiin kantaa maa- ja metsätalousvaliokunnassa, jossa todettiin yllä esitetty tulkinta pakkokeinovaltuuksien käytöstä merkittävänä julkisen vallan käyttönä.²⁵⁴

²⁵¹ PeVL 16/2004, s.4.

²⁵² PeVL 2/1999, s. 2.

²⁵³ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2014): Lausunto THL/1067/4.00.00/2014, 2.9.2014, s. 1.

²⁵⁴ MmVM 11/2014 vp, s. 6.

LÄHTEITÄ JA KIRJALLISUUTTA

Aagaard, Kaare – Hansen, Hanne Foss – Rasmussen, Jørgen Gulddahl (2016): *Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector*. European Journal of Higher Education, 2016, Vol. 6, No. 1, 41–55.

Aagaard, Kurt – Hansen, Hanne Foss – Rasmussen, Jørgen Gulddahl (2015): *University Merger Reforms: Rational, political, institutional or incidental processes? The case of Denmark*. <http://vbn.aau.dk/files/223696643/CHER8universitymerger.pdf> Viitattu 2.1.2017

Aalto-yliopisto: Avaintietoa ja vuosittaiset raportit, Tutkimuksen ja opetuksen avainlukuja vuosilta 2010–2015.

http://www.aalto.fi/fi/about/reports_and_statistics/

Viitattu 30.12.2016

Aalto-yliopisto: 6. FAQ – Opiskelu, tutkimus ja opetus. 6.4.2011.

<https://wiki.aalto.fi/display/copyright/6.+FAQ+-+Opiskelu%2C+tutkimus+ja+opetus>

Viitattu 2.12.2016

Aalto yliopisto: Toimintakertomus ja tilinpäätös 2015.

http://www.aalto.fi/fi/midcom-serveattachmentguid-1e5f0e492a90b24f0e411e58b22bb6f10200a3d0a3d/aalto-yliopisto_toimintak_tilinp_2015_final.pdf,

Viitattu 30.12.2016

Andersson, Marianne (2009): *IPR-avtal*. KK-skiftelsen.

<http://docplayer.se/1582900-lpr-avtal-marianne-andersson.html>

Viitattu 29.12.2016

Avance Asianajotoimisto (2016): *Terveiden ja Hyvinvoinnin laitos kehittyvässä terveysalan tutkimusekosysteemissä*. 18.2.2016

Bruun, Niklas – Välimäki, Mikko (2007): *Korkeakoulueksinnöt*. Helsinki, IPR University Center.

Bruun, Niklas (2016): *Ongelmallinen lauseke*. Kirjoitus Wondering IPRS -blogissa 15.3.2016.

<https://iprinfoblog.com/2016/03/15/ongelmallinen-lauseke/>

Viitattu 3.8.2016

The Danish Ministry of Science, Technology and Innovation (2009): *The University Evaluation 2009 – Evaluation report*.

<http://ufm.dk/en/publications/2009/files-2009/danish-university-evaluation-2009.pdf>

Viitattu 2.1.2017

Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen. (2015) Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:18.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr18.pdf?lang=en>

Viitattu 8.8.2016

Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen. (2015) Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19. Opetus- ja kulttuuriministeriö

E-lomake: Ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja tutkimuslaitosten välinen, sopimus pohjainen yhteistyö

<https://elomake.helsinki.fi/raportti/tutkimuslaitokset2>

<https://elomake.helsinki.fi/raportti/yliopistot>

<https://elomake.helsinki.fi/raportti/tutkimuslaitokset2>

Viitattu 29.11.2016

Ernst & Young Oy (2016): *The Future Healthcare Innovation Environment of Finland. Project Way Forward final report*. November 2016.

European Commission: European Innovation Scoreboard
http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en
Viitattu 21.12.2016

European Commission: JRC Science for Policy Report, Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment.
<https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/research-performance-based-funding-systems-comparative-assessment>

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu: *Haaga-Helia ammattikorkeakoulun vuosikertomus 2015*.
http://www.haaga-helia.fi/sites/default/files/Kuvat-ja-liitteet/HAAGA-HELIAsta/Viestinta/haaga-helia_2015_vuosikertomus.pdf?userLang=fi
Viitattu 9.8.2016

Haila, K. ym. (2014): *Tutkimustoiminnan vaikuttavuus yliopistojen rahoitusmallissa – selvitys*. Tekniikan akateemiset TEK ja Teknologiateollisuus ry.
https://www.tek.fi/fi/cm/s/brower?id=workspace%3A//SpacesStore/6c6e50c6-81b3-4b1d-b50b-0c0bae5eab3e&filename=cmisattachments/Tutkimustoiminnan%20vaikuttavuus%20yliopistojen%20rahoitusmallissa_selvitys.pdf
Viitattu 2.1.2017

Halila, H. (2008): *Henkilöoikeuden perusteet*.
<http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/sopimusoikeus/materiaali/Henkil%C3%B6oikeuden%20perusteet%202008,%20Halila.pdf>
Viitattu 9.8.2016

Halila, H. (2010): *Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö*. Teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia 2010:XLIII s. 1–76.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi 74/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta, 26/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin sekä laiksi oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain muuttamisesta. 259/2004.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040259>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta, 10/2004 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2002 talousarvioesityksen (HE 115/2001 vp) täydentämisestä 206/2001

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1/1998

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta. 143/1977 vp.

Halme, K., Haila, K. & Lamminmäki, K. (2014): *Suomen innovaatiopolitiikan arviointien kokonaisanalyysi*. Raportti työ- ja elinkeinoministeriölle 19.6.2014.
https://www.tem.fi/files/41029/Suomen_innovaatiopolitiikan_arviointien_kokonaisanalyysi.pdf

Hautamäki, A., Ståhle, P., Oksanen, K., Tukiainen, T. (2016): *Vaikuttavaa tutkimusta – Kokeiluehdotuksia tutkimuksen vaikuttavuuden ja kaupallistamisen edistämiseksi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 2/2016.

Helsingin yliopisto: *Yliopiston talouden lukuja*. Päivitetty 25.5.2016.
<https://www.helsinki.fi/fi/yliopiston-talouden-lukuja> Viitattu 9.8.2016

Helsingin yliopiston strategia 2017–2020.
[http://jolu.it.helsinki.fi/halvi/hallinto/HYhallitus.nsf/821ea8991f743f71c2256da3002affaf/0138770fceee0cb9c2257f39002e322f/\\$FILE/LIITE%205%20HY_strategia%202017-2020_hyv%C3%A4ksytty.pdf](http://jolu.it.helsinki.fi/halvi/hallinto/HYhallitus.nsf/821ea8991f743f71c2256da3002affaf/0138770fceee0cb9c2257f39002e322f/$FILE/LIITE%205%20HY_strategia%202017-2020_hyv%C3%A4ksytty.pdf)
Viitattu 2.9.2016

Heuru, K. (2002): *Kuntalaki käytännössä*. Helsinki, Edita.

Hjelt, M., Niinikoski, M., Syrjänen, M., Valovirta, V., Törmälä, T. (2006): *Julkisten tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen*. Teknologia katsaus 192/2006. Tekes.
https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/192_06_kaupallistaminen.pdf
Viitattu 8.8.2016

Holopainen, H. (2016): *Yhdessä kohti tulevaa. Selvitys korkeakoulujen ja muun työelämän yhteistyöstä*. Selvitys 20.5.2016. Sivistystyönantajat ry.
http://www.sivistystyönantajat.fi/tiedostopankki/437/Korkeakoulujen_tyoelamayhteistyoselvitys_21.5.2016.pdf
Viitattu 9.8.2016

Huuskonen, Mikko (2015a): *How to Combine Openness and the Protection of Research Investments in University Inventions – US and Nordic* julkaisussa *Open Innovation 2.0 Yearbook*. European Commission.
<https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/23-openinnovationyearbook2015.pdf>

Huuskonen, Mikko (2015b): *Oikeuksien siirtyminen lainsäädännössä*. Powerpoint-esitys, Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2015.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H., Uotila, J. 2007: *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. Helsinki, Edita.

Ilmavirta, V., Salminen, H., Ikävalko, M., Kaisto, H., Myllykangas, P., Pekkarinen, E., Seppälä, H., Apajalahti, T. (2013): *Korkeakoulut yhteiskunnan kehittäjinä. Korkeakoulujen yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arviointiryhmän loppuraportti*. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2013. http://karvi.fi/app/uploads/2014/09/KKA_0513.pdf
Viitattu 8.8.2016

Jyväskylän yliopisto (2012): *Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden arviointi 2011*.
https://www.jyu.fi/hallinto/neuvostot/yvv-neuvosto/yvv_arviointiraportit/arvio_2011
Viitattu 17.1.2017

Jääskinen, N., Rantanen, J. (2007): *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Opetusministeriö, koulu- ja tiedepolitiikan osasto.
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/tr02.pdf?lang=fi>
Viitattu 8.8.2016

Kajaanin ammattikorkeakoulu: KAMK'24-strategia.
<https://www.kamk.fi/loader.aspx?id=e3d3dacc-ea52-420e-b1f9-52f757a0f61a>
Viitattu 2.9.2016

Kallio, K. (2014): *"Ketä kiinnostaa tuottaa tutkintoja ja julkaisuja liukuhihnaperiaatteella...?" – Suoritusmittauksen vaikutukset tuloshajuttujen yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökunnan työhön*. Turun kauppakorkeakoulu. Väitöskirja.

http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/94109/Ae1_2014.pdf?sequence=2

Kankaala, K., Kutinlahti, P., Törmälä, T. (2007): *Tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen – kvantitatiivisia tuloksi*. Sitran raportteja 72. Helsinki, Sitra.

<https://www.sitra.fi/julkaisut/raportti72.pdf?download=Lataa+pdf> Viitattu 8.8.2016

Kaukonen, E., Välimaa, J. (2010): *Yliopistopolitiikan ja rakenteellisen kehittämisen taustoja*, teoksessa Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos – RAKE-yhteishankkeen (2008-2009) loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2010:5, s. 13-20. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/opm05.pdf?lang=fi>

Viitattu 9.8.2016

Kaupallistamista ja kansainvälisyyttä huippututkimusta unohtamatta. SHOK-johtoryhmän suositukset yksityisen ja julkisen sektorin strategiselle yhteistyölle osaamisen ja innovaatioiden edistämiseksi. (2016) Teknologiateollisuus ry. 20.4.2016.

http://teknologiateollisuus.fi/sites/default/files/file_attachments/kaupallistumista_kansainvalisytta_huippututkimusta_shok_jory_final.pdf

Viitattu 8.8.2016

Keravuori-Rusanen, M. (2008): *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Helsinki, Edita. Väitöskirja.

Korkeakoulujen arviointineuvosto: Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2013, Korkeakoulut yhteiskunnan kehittäjinä, Korkeakoulujen yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arviointiryhmän loppuraportti.

https://karvi.fi/app/uploads/2014/09/KKA_0513.pdf

Viitattu 3.1.2017

KTH Holding AB. <https://www.holding.kth.se>

Viitattu 29.12.2016

KTH Innovation: Avtal. 14.4.2015.

<https://www.kth.se/innovation/vi-erbjuder/patent-juridik/avtal-1.506619>

Viitattu 29.12.2016

KTH Innovation: Lärarundantaget. 14.4.2015.

<https://www.kth.se/innovation/vi-erbjuder/patent-juridik/lararundantaget-1.506622>

Viitattu 29.12.2016

Kymenlaakson ammattikorkeakoulu: Kymenlaakson ammattikorkeakoulun strategia vuosille 2014–2016.

<http://www.kyamk.fi/Kyamk/Yleistietoa/Strategia/>

Viitattu 7.9.2016

Oikeusministeriö: *Lainkirjoittajan opas*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 27/2013

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf

Viitattu 3.1.2017

Lapin yliopisto: Vuosikertomus 2015.

<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=008464c3-8a2e-4cdb-9a43-eec030e98d0c>

Viitattu 3.1.2017

Linna, J. (2016): *Yhtiöstä opettaja? Systeemiteoreettinen tulkinta ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisestä*. Helsingin yliopisto. Väitöskirja.

Luonnonvarakeskus, Strategia.

<https://www.luke.fi/luke/strategia/>

Viitattu 3.1.2017

Miettinen, T., Muukkonen, M., Myrsky, M., Pohjalainen, T. (2009): *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 11/2014 vp.

Moisio, J. (2014): *Understanding the significance of EU higher education policy cooperation in Finnish higher education policy*. Väitöskirja. Tampere, Tampere University Press.

Mäenpää, O. (2003): *Hallinto-oikeus*. 4. laitos. Helsinki, WSOY lakitieto.

Mäenpää, O. (2009): *Yliopistolaki*. Helsinki, WSOYpro.

Niinikoski, M., Lunabba, J., Raivio, T., Lehti, R., Pessala, P. (2012): *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21. Opetus- ja kulttuuriministeriö, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm21.pdf?lang=fi>
Viitattu 8.8.2016

Ojefors, Lars (2013): *Lärarundantaget och den svenska paradoxen*.

<http://www.etikkollegiet.se/2013/02/lararundantaget-och-den-svenska-paradoxen/>
Viitattu 2.1.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Ammattikorkeakouluja uudistetaan*.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi
Viitattu 2.1.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Ammattikorkeakoulujen hallinto, ohjaus ja rahoitus*.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/?lang=fi
Viitattu 9.8.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi 2017 alkaen*.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:18.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr18.pdf?lang=fi>
Viitattu 23.1.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen*, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr19.pdf?lang=fi>
Viitattu 2.1.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventäminen. Tiekartta 2015-2017*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:16.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/okm16.pdf?lang=fi>
Viitattu 25.11.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Kysely korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön nykytilasta ja kehittämistarpeista*. 2014. Vastauskooste.

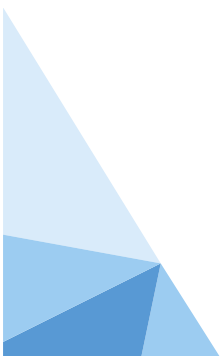
<http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiedepolitiikka/tula/liitteet/vastauskooste.pdf>
Viitattu 29.11.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Rahoitusmalli 2017*.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/Liitteet/rahoitusmalli_2017_fi.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2007:16.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/tr16.pdf?lang=fi>
Viitattu 25.11.2016



Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014): *Tutkimuksen avoimuudella yllättäviä löytöjä ja luovaa oivaltamista – Avoimen tieteen ja tutkimuksen tiekartta 2014-2017*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:20.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/okm20.pdf?lang=fi> Viitattu 2.12.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Vastuullinen ja vaikuttava – tulokulmia korkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:13

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Yliopistolaitoksen ja yliopistolain uudistaminen*.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/?lang=fi Viitattu 3.1.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Yliopistolakiuudistuksen ja ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutusarviointi – Impact Evaluation of the Higher Education Reforms*.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yo_ ja_ amk_ uudistusten_ vaikutusten_ arviointi/index.html Viitattu 9.8.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Yrittäjyyden tukemisen hyvät käytänteet korkeakouluissa 2016*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:14.

Oulun yliopisto: *Tiedettä arktisella asenteella, Oulun yliopiston strategia 2016–2020*.

<http://www.oulu.fi/sites/default/files/content/Oulun%20yliopiston%20strategia%202016-2020.pdf>.

Viitattu 7.9.2016

Owal Group (2016): *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Loppuraportti 30.6.2016*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2016/liitteet/okm30.pdf?lang=fi> Viitattu 25.11.2016

Pekkola, E., Kivistö, J., Kohtamäki, V. (toim.) (2014): *Korkeakouluhallinto: johtaminen, talous ja politiikka*. Helsinki, Gaudeamus.

Pelkonen, A., Nieminen, M. (2015): *Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyö ja yhteistyön esteet*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:7. Opetus- ja kulttuuriministeriö, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/okm07.pdf?lang=fi> Viitattu 8.8.2016

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2016 hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2016.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta 79/2014.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta 199/2013 vp .

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2012 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi töttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 42/2012.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2012 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta 145/2011.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi 233/2010.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2006 vp hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta 7/2006.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2004 vp hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alisrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaikosesta annetun lain muuttamisesta 59/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1999 vp hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa 3/1999 vp

Racine, Jean-Louis: The Role of Research & Technology Institutes Within the Innovation Systems of Emerging Economies". Webinar.

<https://olc.worldbank.org/content/role-research-technology-institutes-within-innovation-systems-emerging-economies>

Viitattu 12.7.2016

Ranga, M., Hoareau, C., Durazzi, N., Etzkowitz, H., Marcucci, P., Usher, A. (2013): *Study on University-Business Cooperation in the US*. London School of Economics and Political Science.

<http://www.lse.ac.uk/businessAndConsultancy/LSEEnterprise/pdf/UBC-Final-report-May2013.pdf>

Viitattu 8.8.2016

Rantanen, Jorma (2008): *Sektoritutkimuksen selvitysraportti*. Valtion sektoritutkimuksen neuvottelukunta.

http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/13135/3802_setu_1-2008.pdf

Viitattu 25.11.2016

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e

Viitattu 9.8.2016

Regeringens proposition 2012/13:30. Forskning och innovation.

<http://www.regeringen.se/contentassets/4ef9d72bd1b84b3fad482671b5509fa7/forskning-och-innovation-prop.-20121330>

Viitattu 29.12.2016

Regeringskansliet: Nyttiggörande av högskoleuppfinningar. SOU 2005:95.

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2005/11/sou-200595/>

Viitattu 29.12.2016

Ritsilä, J., Lahtonen, J. (2014): *Yhteiskunnallinen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden barometri*. Päivitetty joulukuussa 2014.

https://www.jyu.fi/hallinto/neuvostot/yvv-neuvosto/barometri/barometri_3.0/view

Viitattu 30.11.2016

Saarnivaara, Veli-Pekka (2013): *Selvitys VTT:n, GTK:n ja MIKESin mahdollisesta yhdistämisestä sekä VTT:n hallintomallin uudistamistarpeesta ja mahdollisesta yhtiöittämisestä*. Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksianto 16.10.2012.

<http://www.vpsolutio.fi/SiteAssets/referenssej%C3%A4/Selvitys%20-%20VTTn%20hallintomalli%20ja%20mahdolliset%20laitosten%20yhdist%C3%A4miset.pdf>

Viitattu 25.11.2016

Salminen, H., Ylä-Anttila, P. (2010): *Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Selvityshenkilöiden raportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23. Opetus- ja kulttuuriministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okm23.pdf?lang=en>

Viitattu 8.8.2016

Saraviita, I. (2011): *Perustuslaki*. 2. painos. Helsinki, Talentum.

Sarja, M. (2010): Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimitavasta. Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Sastamala, Vammalan Kirjapaino Oy.

Schwab Klaus (2016): The Global Competitiveness Report 2015 – 2016, World Economic Forum.

http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

Seppälä, K., Björkroth, J., Karjalainen, P., Keränen, H., Levä, K., Hiltunen, K. (2015): *Jyväskylän yliopiston auditointi 2015*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 2015:16

Sivistysvaliokunnan lausunto 1/2009 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/sivl_1+2009.pdf

Viitattu 25.11.2016

Small Business Administration: SBIR-STTR, America's Seed Fund.

<https://www.sbir.gov/about>

Soininvaara, Osmo (2017): *Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi. Selvitysraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:5.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79171/STM%20R%26M%202017_5.pdf?sequence=1

Viitattu 19.1.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016): Asettamis päätös, Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävien ja rakenteen selvittäminen sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. STM058:00/2016.

<http://stm.fi/documents/1271139/1979378/Asettamispaatos%20STM058%2000%202016/Soininvaara-selvityshenkil%C3%B6.pdf/efc896c9-10ef-4a5a-bded-c5374f0940a1>

Viitattu 3.1.2017

Suomen Akatemia (2005): *Kestävä ja dynaaminen kumppanuus. Yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten välinen tutkimusyhteistyö ja tutkijankoulutus*. Suomen Akatemian julkaisuja 3/05.

http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/tiedostot/asiakirjat/indica_verkkosivut.pdf

Viitattu 2.12.2016

Suomen Akatemia (2016): Tieteen tila 2016.

http://www.aka.fi/globalassets/30tiedepoliittinen-toiminta/tieteentila/aka_tieteen_tila_yksi.pdf

Viitattu 3.1.2017

Suomen virallinen tilasto (SVT): Innovaatiotoiminta [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-4380. Helsinki: Tilastokeskus.

<http://www.stat.fi/til/inn/index.html> Viitattu 16.1.2017

Suomen ympäristökeskus: Strategia, SYKE – olennaista tietoa ja oivaltavia ratkaisuja kestävä yhteiskunnan rakentamiseen. Suomen ympäristökeskuksen strategia 2015-2018.

http://www.syke.fi/fi-fi/syke_info/Strategia Viitattu 3.1.2017

Suominen, K., Engblom, M. (2016): *Työntekijän oikeus työnsä tuloksiin*. Julkaisussa Universitas 2/2016, s. 18–19.

Suviranta, Outi (2006): *Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisointi ja valtion talouden järjestelmä*. Lakimies 4/2006, s. 536–559. <https://www.edilex.fi/lakimies/3389.pdf>

Tahvanainen, A. (2009): *Yliopistollinen teknologiansiirto muutosten pyörteissä – Näkemyksiä SHOK:n, korkeakoulueksintölain ja yliopistolain vaikutuksista tutkimus- ja innovaatiotoimintaan*. Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy

<https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/dp1183.pdf>
Viitattu 25.11.2016

Tampereen teknillinen yliopisto: Tekniikkaa ihmisen ja ympäristön hyväksi, Tampereen teknillisen yliopiston strategia 2016-2020. 13.11.2015.
http://www.tut.fi/cs/groups/public_news/@1102/@news/@p/documents/liit/x146778.pdf
Viitattu 7.9.2016

Tekes (2015): *Leikkuri karsii Tekesin rahoitusta – suurin vaikutus elinkeinoelämän ja yliopiston yhteistyöhön*
<http://www.tekes.fi/nyt/uutiset-2015/leikkuri-karsii-tekesin-rahoitusta> Viitattu 1.12.2016

Tekijänoikeusneuvosto (1992): Tekijänoikeusneuvoston lausunto työsuhteessa luotua teosta koskevassa asiassa. Tekijänoikeusneuvoston lausunto 1992:1.

Terveystieteiden tutkimuskeskus (2014): Lausunto THL/1067/4.00.00/2014, 2.9.2014.
<https://www.thl.fi/documents/10531/634406/1067+mielenterveyslaki.pdf/a04676e3-210b-473b-85e9-39b86dd86ebf> Viitattu 2.1.2017

Tilastokeskus: *Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa (Korjattu 3.3.2016)*.
http://tilastokeskus.fi/til/tkker/2016/tkker_2016_2016-02-25_kat_001_fi.html Viitattu 8.8.2016

Tuori, K. (1998): *Julkisesta yksityiseen*. Teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia XXXI:1998, s. 295–353.

Turun yliopisto: Strategia 2013–2016.
https://www.utu.fi/fi/Yliopisto/Documents/TY_strategia_2013-16.pdf.
Viitattu 7.9.2016

Turun yliopisto: Turun yliopiston strategia 2016–2020.
<http://www.utu.fi/fi/Yliopisto/strategia-ja-arvot/Sivut/home.aspx>
Viitattu 7.9.2016

Tutkijanuran tilannekuva. Tutkijanuratyöryhmän loppuraportti. (2016) Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:2. Opetus- ja kulttuuriministeriö, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto.
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2016/liitteet/okm2.pdf?lang=en> Viitattu 9.8.2016

Tutkimus- ja innovaationeuvosto (2014): *Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015-2020*.
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tutkimus-ja_innovaationeuvosto/julkaisut/liitteet/Linjaus2015-2020.pdf Viitattu 8.8.2016

Uppsala Universitet: Checklista forskningsavtal. 16.9.2016.
<https://mp.uu.se/web/info/forska/forskningsavtal/checklista> Viitattu 29.12.2016

Valtionvarainministeriö: Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.
<http://vm.fi/documents/10623/307565/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2010/a02ceb72-d9c8-41e2-aed1-5de219b1c433> Viitattu 4.1.2017

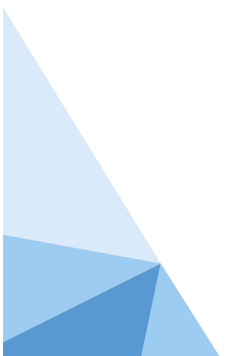
Vihervaara, T. (2015): *Yritysyhteistyö opetuksessa. Käytännön käsikirja yliopistoille ja yrityksille*. Helsinki, Aalto-yliopisto.

Viljamaa, L., Moisio, J. (2015): *Yrittäjyyden ja yrittäjämäisen asenteen tukeminen suomalaisissa korkeakouluissa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:17.

Yle Uutiset (16.5.2016): *Sivistystyönantajien jäsenkirja aiheutti äläkän yliopistoissa – kaikki tekijänoikeudet työnantajalle?*

(http://yle.fi/uutiset/sivistystyonantajien_jasenkirje_aiheutti_alakan_yliopistoissa_kaikki_tekij_anoikeudet_tyonantajalle/8857832)
Viitattu 3.8.2016

Yliopistojen rahoitusmalli uudistuu. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 29.4.2016.
<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2016/04/rahoitusmalli2017.html> Viitattu 9.8.2016



Bird & Bird

VP Solutio

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-381-1 (pdf)

